

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-582/2015 y
SUP-JRC-592/2015

ACTORES: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL y MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL
NUEVO LEÓN

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: ARTURO GUERRERO
ZAZUETA

Ciudad de México, a tres de junio de dos mil quince.

SENTENCIA

Que se dicta en los juicios de revisión constitucional citados al rubro, promovidos, respectivamente, por el Partido Acción Nacional y por MORENA en contra del acuerdo CEE/CG/121/2015 de veintisiete de mayo de 2015, mediante el cual la Comisión Estatal Electoral Nuevo León determinó los límites al financiamiento privado de las y los candidatos independientes que participan en la elección local de Nuevo León durante el proceso electoral 2015-2015.

RESULTANDO

I. Antecedentes

De los hechos narrados por los promoventes en sus demandas, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:

1. Inicio del proceso electoral. El 7 de octubre de 2014, dio inicio el proceso electoral local 2014-2015 en el estado de Nuevo León (en adelante

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

“Proceso Electoral”), para elegir gobernadora o gobernador, diputadas y diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

2. Acuerdo sobre topes de gastos de campaña. Mediante acuerdo CEE/CG/08/2014 de 30 de octubre de 2014, el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León (en adelante “Comisión Estatal” o “autoridad responsable”) fijó los topes de gastos de campaña para las elecciones correspondientes al Proceso Electoral.

3. Acuerdo sobre candidaturas independientes. Mediante acuerdo CEE/CG/11/2014 de 19 de noviembre de 2014, la Comisión Estatal emitió la convocatoria que sentó las bases para la participación ciudadana a través de la figura de las candidaturas independientes.

4. Registro de candidaturas independientes. Por acuerdo CEE/CG/20/2015 de 26 de febrero de 2015, la Comisión Estatal tuvo por aprobadas una candidatura a la gubernatura, 11 fórmulas con candidaturas para diputaciones locales (22 personas contando a propietarias y suplentes)¹ y 10 candidaturas a presidencias municipales².

5. Acuerdo del INE sobre financiamiento privado. Mediante acuerdo INE/CG84/2015 de 6 de marzo de 2015, el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) sustituyó el acuerdo INE/CG17/2015 en cumplimiento a lo dispuesto por la Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-22/2015 y acumulados. En el nuevo acuerdo se estableció lo siguiente:

SEXO. El límite de las aportaciones de los aspirantes a candidatos independientes durante el periodo para la obtención del apoyo ciudadano en el Proceso Electoral **Federal** 2014-2015, en dinero o en especie, será la cantidad de \$112,037.36 (ciento doce mil treinta y siete pesos 36/100 M.N.).

SÉPTIMO. El límite de las aportaciones de los candidatos independientes en el Proceso Electoral **Federal** 2014-2015, en dinero o en especie, será la cantidad de \$126,003.83 (ciento veintiséis mil tres pesos 83/100 M.N.).

OCTAVO. La suma del **financiamiento privado de los partidos políticos**, bajo todas sus modalidades, incluido el autofinanciamiento y rendimientos financieros, en **ningún caso podrá ser superior al monto de financiamiento público** para el sostenimiento de sus actividades

¹ Correspondientes a los distritos electorales Octavo, Noveno, Décimo Tercero a Vigésimo Primero.

² Correspondientes a los municipios de Apodada, El Carmen, Escobedo, García, Guadalupe, Hualahuises, Montemorelos, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Santiago.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

ordinarias permanentes, para sus gastos de campaña y actividades específicas.

NOVENO. Los límites a las campañas locales serán los que se indiquen en la normativa electoral de la entidad federativa correspondiente. Cuando las leyes locales en la materia remitan al criterio del INE, podrán tomar como referencia los porcentajes siguientes:

Para el límite de las aportaciones que cada partido podrá recibir como aportaciones de militantes, en dinero o en especie, el 2% del financiamiento público local total otorgado a los partidos políticos para sus actividades ordinarias.

Para el límite anual de aportaciones que los simpatizantes podrán realizar, el 10% del tope de gastos de gobernador inmediato anterior.

Para el límite individual anual de aportaciones que los simpatizantes podrán realizar, 0.5% del tope de gastos de gobernador inmediato anterior.

Para el límite de las aportaciones que los precandidatos podrán aportar a sus propias precampañas, el 10% del tope de precampaña de gobernador inmediato anterior, siendo que los límites individuales por precandidato, los determinará cada partido político.

Para el límite anual de aportaciones que los candidatos podrán aportar para sus propias campañas, el 10% del tope de campaña de gobernador inmediato anterior, siendo que los límites individuales por candidato, los determinará cada partido político.

Para el límite de aportaciones de aspirante a candidato independiente y sus simpatizantes podrán aportar para recabar el apoyo ciudadano el 10% del tope de gastos de campaña de la elección inmediata anterior de que se trate.

Para el límite de aportaciones de candidatos independientes y sus simpatizantes podrán aportar para sus propias campañas el 10% del tope de gasto de campaña de que se trate. [...].

DÉCIMO TERCERO. Se solicita a los Órganos Electorales Locales a efecto de que una vez aprobado el Acuerdo por el que se determinen los montos máximos de financiamiento privado en las respectivas entidades federativas, remitan a este Consejo General, copia del mismo.

6. Acuerdo del INE sobre financiamiento público. Mediante acuerdo INE/CG88/2015 de 11 de marzo de 2015, el INE determinó los montos a asignar por concepto de financiamiento público para gastos de campaña a las candidaturas independientes. Toda vez que este tema no es objeto de controversia no se describe el contenido del acuerdo.

7. Financiamiento público para candidaturas independientes. Mediante acuerdo CEE/CG/37/2015, la Comisión Estatal efectuó la

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

repartición del financiamiento público para gastos de campaña, entre las candidaturas independientes registradas para el Proceso Electoral.

8. Pronunciamiento de la Sala Regional Monterrey. Inconforme con el acuerdo sobre financiamiento público, la candidata independiente Lorenia Betariz Canavati Von Borstel promovió el juicio de inconformidad JI-053/2015, resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León en el sentido de confirmar el acto reclamado.

Nuevamente inconforme, la actora promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SM-JDC-381/2015, resuelto por la Sala Regional del Tribunal Electoral correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, en el sentido de confirmar la resolución impugnada. En el precedente en comento, la Sala Regional Monterrey sostuvo que³:

En esta instancia se reitera el agravio inicial; sin embargo este se estima ineficaz, pues se observa que como el acuerdo combatido no fijó expresamente los límites de financiamiento privado de los postulantes independientes, ni dispuso abiertamente que a ellos les resulta aplicable la regla de preponderancia del financiamiento público, el citado proveído no impone la restricción alegada por la actora, máxime que el precepto legal de cuyo contenido se duele no resulta aplicable al régimen de candidaturas independientes, y en cambio el numeral que rige el financiamiento privado de las postulaciones ciudadanas es el diverso 217, fracción IV, de la Ley Electoral.

En efecto, la citada disposición expresamente señala:

Artículo 217. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

IV. Obtener financiamiento privado y autofinanciamiento, para la etapa de la obtención de respaldo ciudadano, así como para el sostenimiento de sus campañas, los cuales no deberán rebasar el que corresponda a un partido político de reciente registro, ni provenir de fuentes de financiamiento ilícito;

Si se parte el hecho que ningún precepto legal, o norma administrativa dispuesta en el acuerdo originalmente reclamado, imponen la regla de preponderancia del financiamiento público sobre del privado al régimen de candidaturas independientes en Nuevo León, la sola delimitación de los montos de financiamiento público de los citados postulantes, no implica la fijación de la restricción de la que se duele la actora.

³ Sentencia de 6 de mayo de 2015, foja 8.

En todo caso, si la CEENL llegara a interpretar que el numeral 217, fracción IV, de la Ley Electoral, estableciendo que las cantidades que ahí se refieren se circunscriben al principio de preponderancia del financiamiento público (diseñado para el régimen de partidos), la accionante podrá cuestionar la determinación que en forma manifiesta imponga la restricción de la que ahora se duele.

9. Lineamientos sobre aportaciones de carácter privado. A través del acuerdo INE/CG305/2015, el INE emitió los lineamientos que establecen las reglas a las que deberán sujetarse todas las aportaciones de carácter privado realizadas a las y los aspirantes y candidatos independientes durante el Proceso Electoral, tanto a nivel federal como a nivel local. Destaca del acuerdo en comento lo siguiente:

PRIMERO.- El financiamiento privado a que accedan los candidatos independientes durante los procesos electorales en 2014-2015 se sujetará a los siguientes lineamientos:

LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN LAS REGLAS PARA LAS APORTACIONES DE CARÁCTER PRIVADO REALIZADAS A LOS ASPIRANTES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015.

[...].

Artículo 6

Financiamiento Privado

El financiamiento privado se constituye por las aportaciones recibidas en los términos establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las Leyes Locales y en los Acuerdos correspondientes.

Si la legislación local remite al criterio establecido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se seguirá lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG84/2015. [...].

SEGUNDO.- Se solicita a los Organismos Públicos Locales que no hayan emitido disposiciones para determinar los límites al financiamiento privado a los que están sujetos los Candidatos Independientes, los determinen e informen de ello a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en un plazo de cinco días posteriores a la notificación del presente Acuerdo.

Asimismo, los Organismos Públicos Locales que ya hubiesen determinado los citados límites deberán remitirlos en el plazo señalado, a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

El segundo punto de acuerdo consistió en un llamamiento a los Organismos Públicos Locales Electorales que, como en el caso de la Comisión Estatal, no hubiesen emitido lineamientos para el financiamiento privado de las y los candidatos independientes.

10. En cumplimiento al llamamiento contenido en el acuerdo del INE recién descrito, mediante acuerdo CEE/CG/121/2015 de 27 de mayo de 2015, la Comisión Estatal emitió los lineamientos sobre los “límites a las aportaciones de carácter privado realizadas a las candidatas y candidatos independientes durante el proceso electoral 2014-2015”.

El considerando relevante para efectos del presente asunto es el décimo noveno, cuyo contenido consiste, esencialmente, en lo siguiente:

- 1) El principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado no es aplicable a las candidaturas independientes. En efecto, éste surgió con motivo de la reforma constitucional de 1996, mediante la cual se buscó conservar la equidad entre los partidos políticos que contienden en una elección. Adicionalmente, las actividades que realizan las y los ciudadanos que participan a través de la figura de las candidaturas independientes, no guardan identidad ni características similares con los actos de los partidos políticos, ni en la contienda interna ni durante la campaña electoral.

Al respecto, resulta evidente que ni el constituyente ni el órgano legislativo local previeron expresamente la prevalencia del financiamiento público sobre el privado para las candidaturas independientes.

Por otra parte, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, la Litis se centró sobre la limitante legal de que el financiamiento para las candidaturas independientes no pudiera ser superior al 60% de los gastos totales de campaña. Así, en ningún momento se resolvió la aplicación del principio constitucional que se analiza a las

candidaturas independientes, de modo que la referencia que sobre el tema emitió dicho tribunal no resulta vinculante.

- 2) El acuerdo INE/CG305/2015 no resuelve la indeterminación normativa respecto a la fijación de los límites a las aportaciones privadas realizadas a las y los candidatos independientes durante el Proceso Electoral en Nuevo León.
- 3) El artículo 217, fracción IV, de la Ley Electoral es aplicable al caso, pero debe interpretarse. Así, cuando establece que el financiamiento privado no podrá rebasar el que corresponda a un partido político de reciente registro, ello debe interpretarse como una referencia al financiamiento total de dicho partido.
- 4) En estos términos, las aportaciones privadas que podrán recibir las y los candidatos independientes serán las necesarias para que, sumadas al financiamiento público, se iguale el tope de gastos que debe respetar un partido político de reciente creación, monto que se fijó mediante el acuerdo CEE/CG/08/2014.

El acuerdo antes descrito se notificó a ambos partidos políticos el mismo día de su emisión, es decir, el 27 de mayo de 2015: a MORENA a las 16:05 horas, y al PAN a las 17:05 horas.

II. Juicio de revisión constitucional

1. *Demanda del PAN*

Mediante escrito presentado el 29 de mayo de 2015 a las 17:20 horas, el Partido Acción Nacional (en adelante también "PAN") promovió un juicio de revisión constitucional, mediante el cual hizo valer los siguientes agravios:

- 1) El acuerdo reclamado viola el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Es importante recordar que, en su momento, la Suprema Corte emitió la jurisprudencia P./J. 12/2010, cuyo rubro es "*FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE*

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL”, lo cual implicó una ampliación de la limitación constitucional a los partidos políticos locales.

- 2) De facto se está inaplicando el artículo 217, fracción IV, de la Ley Electoral local, lo cual es inadmisibles pues tiene un contenido normativo que no puede ser soslayado por la autoridad responsable. Esto implica además un incumplimiento a los precedentes de la Sala Regional Monterrey, la ley local y el acuerdo general del INE sobre el tema, INE/CG305/2015.
- 3) La interpretación de la autoridad responsable debió basarse en el principio pro persona, conforme al cual se deben tener en cuenta todos los sujetos en una ecuación, y no únicamente a una parte de ellos.

2. Demanda de MORENA

Mediante escrito presentado el 31 de mayo de 2015 a las 22:02 horas, el partido político nacional MORENA promovió un juicio de revisión constitucional, mediante el cual hizo valer los siguientes agravios:

- 1) El acuerdo reclamado viola el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Este principio debe aplicar pues el mismo miedo de que influyeran intereses ilegítimos en las campañas electorales de partidos políticos se encuentra presente en las de candidatas y candidatos independientes. Al respecto, es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya amplió en una ocasión los alcances del citado principio a un supuesto en el que no estaban previstos expresamente: los partidos políticos locales.
- 2) El monto que debe estimarse como límite del financiamiento privado, en términos de la fracción IV del artículo 217 de la Ley Electoral local, es el que corresponde al financiamiento de un partido político de reciente creación, una vez distribuido conforme al acuerdo

CEE/CG/37/2015. De hecho, lo que se está haciendo constituye una aplicación del citado precepto legal, disfrazada de una interpretación

3. Recepción y remisión a la Sala Regional Monterrey

Ambos escritos de demanda fueron remitidos por el Director Jurídico de la Comisión Estatal a la Sala Regional Monterrey: **(i)** el del PAN por oficio DJCEE/618/2015 de 29 de mayo de 2015; y **(ii)** el de MORENA por oficio DJCEE/717/2015 de 1 de junio de 2015.

4. Informes circunstanciados

Adicionalmente, la Comisión Estatal presentó ante la Sala Regional Monterrey sus informes circunstanciados, de idéntico contenido salvo por la descripción de los agravios, mediante los cuales se limitó a sostener que son infundados los argumentos de ambos partidos accionantes. El primer informe se presentó el 30 de mayo de 2015 (respecto del juicio promovido por el PAN), mientras que el segundo se presentó el 2 de junio de 2015 (respecto del juicio promovido por MORENA).

5. Remisión del expediente a la Sala Superior

Finalmente, mediante proveídos de 30 de mayo y de 2 de junio, ambos de 2015, el presidente de la Sala Regional Monterrey formuló planteamientos de incompetencia y, en consecuencia, ordenó la remisión de ambos expedientes a la Sala Superior. Dicho proceder se motivó en atención a que el acto reclamado, que en ambos casos es el mismo, tiene un impacto en la elección para la gubernatura, lo cual es de competencia de la Sala Superior y, por tanto, conlleva su competencia respecto del juicio en su totalidad.

III. Trámite ante la Sala Superior

En atención a lo anterior, la Sala Regional Monterrey remitió al magistrado presidente del TEPJF los cuadernos de antecedentes: **(i)** 78/2015, formado por las constancias que obraban en el juicio de revisión constitucional promovido por el PAN, el cual se envió mediante oficio TEPJF-SGA-SM-

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

1107/2015 presentado el 30 de mayo de 2015 en esta Sala Superior; y *(ii)* 81/2015, formado por las constancias que obraban en el juicio de revisión constitucional promovido por MORENA, el cual se envió mediante oficio TEPJF-SGA-SM-1128/2015 presentado el 2 de junio de 2015 en esta Sala Superior.

El 31 de mayo de 2015, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JRC-582/2015, 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 los mismos términos, el 2 de junio de 2015, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JRC-592/2015, 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 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 de los expedientes antes referidos y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción en ambos casos. En consecuencia, los juicios quedaron en estado de resolución, por lo cual ordenó formular los respectivos proyectos de sentencia.

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

PRIMERO. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver de los juicios citados al rubro, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, cuarto

párrafo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios de Impugnación. Lo anterior por tratarse de juicios de revisión constitucional promovidos para controvertir el acuerdo CEE/CG/121/2015 emitido por la Comisión Estatal respecto del financiamiento privado que regirá para las candidaturas independientes en el estado de Nuevo León.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que el acuerdo impugnado rige para elecciones de diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos, cuya competencia legal originaria se surte a favor de las Salas Regionales, así como para la elección para la gubernatura de Nuevo León, cuya competencia se surte a favor de esta Sala Superior.

No obstante, resulta jurídicamente inviable dividir la decisión respecto a las impugnaciones formuladas en contra de un mismo acuerdo, pues el acto reclamado establece un mismo criterio para las tres elecciones antes mencionadas. Sobre el tema, la figura procesal conocida como *continencia de la causa* ha sido acogida por esta Sala Superior, conforme con la jurisprudencia 05/2004, cuyo rubro es "*CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN*"⁴.

Ahora bien, la existencia de un tema referente a la elección por la gubernatura hace que, al ser inescindible la causa, prevalezca la competencia de la Sala Superior. Lo anterior tiene fundamento en la jurisprudencia 13/2010, cuyo rubro es "*COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE*". En efecto, se actualiza el supuesto de hecho previsto en el criterio jurisprudencial, respecto a que en los casos de concurrencia, será la Sala

⁴ Compilación 1997-2012, "Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral", Volumen 1, Cuarta Época, páginas 243-244.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

Superior quien conozca cuando la materia sea inescindible. Esto se advierte en ambos juicios, pues el mismo acuerdo de la Comisión Estatal rige para tres elecciones –gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos–, una de las cuales necesariamente confiere competencia a la Sala Superior.

SEGUNDO. Acumulación

De la lectura de las demandas y de las constancias que obran en los expedientes que ahora se resuelven, este órgano jurisdiccional advierte la existencia de conexidad en la causa de los juicios identificados con las claves SUP-JRC-582/2015 y SUP-JRC-592/2015, promovidos respectivamente por el PAN y MORENA. Esto se debe a que de los escritos de referencia se advierte la identidad en el acto impugnado y en la autoridad señalada como responsable. En efecto, en los dos medios de impugnación se señala como acto impugnado el acuerdo CEE/CG/121/2015 emitido por el Consejo General de la Comisión Estatal, el pasado 27 de mayo de 2015.

En esta línea, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios de Impugnación; y 86 y 87 del Reglamento Interno de este Tribunal, y motivado con la finalidad de que ambos juicios sean decididos de manera conjunta para facilitar su resolución y garantizar la certeza jurídica, se decreta la acumulación del expediente SUP-JRC-592/2015 al diverso SUP-JRC-582/2015, al ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia en el expediente del juicio acumulado.

TERCERO. *Per saltum*

Esta Sala Superior estima que procede conocer de los medios impugnativos citados al rubro en la vía *per saltum*. Esto se debe a que, si bien se advierte que la Ley Electoral del Estado de Nuevo León prevé un medio de defensa

apto para controvertir el acto mencionado en el considerando previo –juicio de inconformidad previsto en el artículo 286, fracción II, inciso b), numeral 2⁵, del ordenamiento en cita–, lo cierto es que, en el caso particular, existen circunstancias que permiten concluir que el agotamiento de la cadena impugnativa podría traducirse en una merma a los derechos de los partidos promoventes.

En efecto, esta Sala Superior estima que los presentes asuntos deben resolverse a la brevedad de manera definitiva, de modo que, en caso de asistir razón a ambos o alguno de los partidos políticos actores y que, por ende, se acojan sus pretensiones, la Comisión Estatal pueda contar con el tiempo suficiente para poder realizar las acciones necesarias para cumplir con los términos que, en su caso, se instruyan en la presente ejecutoria. Esto implicaría revisar el contenido del acto reclamado para revisar los montos de financiamiento privado autorizados.

A la luz de lo antes expuesto, esta Sala considera que el análisis del contenido del acuerdo impugnado resulta fundamental para efectos de dotar de certeza a la ciudadanía y a los actores políticos respecto de las reglas válidas que regirán el tiempo que resta en las campañas electorales, la jornada electoral y la calificación de la elección.

Es pertinente señalar que el artículo 305 de la Ley Electoral local establece los plazos que resultarían aplicables al recurso de inconformidad:

- a) Las personas terceras interesadas y las autoridades demandadas contarán con 72 horas para manifestar lo que a su derecho convenga.

⁵ Artículo 286. Para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales se establecen, en vía administrativa y en vía jurisdiccional, los siguientes medios de impugnación: [...].
II. Los medios de impugnación en vía jurisdiccional son: [...].
b. El Juicio de inconformidad: Este juicio será procedente exclusivamente durante el proceso electoral, y se podrá interponer en contra de: [...].
2. Actos, omisiones o resoluciones de la Comisión Estatal Electoral en la etapa de preparación de la elección cuando cause un agravio directo; [...].

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

- b) Se celebrará una audiencia entre los seis y los diez días siguientes.
- c) Se dictará sentencia dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia.

Lo anterior significa que en el mejor escenario, después de la admisión del juicio –con el plazo que ello conlleva–, su resolución tardaría cuando menos siete días. En consideración que en cuatro días se celebrará la jornada electoral, resulta necesario otorgar certeza a las y los contendientes respecto al monto autorizado para las candidaturas independientes.

Con base en lo anterior, se considera que se actualiza una excepción al principio de definitividad y, en consecuencia, resulta procedente el trámite de ambos asuntos *vía per saltum*.

CUARTO. Procedencia

Juicio de esta Sala Superior se encuentran satisfechos los requisitos generales y especiales de procedencia de los juicios de revisión constitucional, en términos de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Medios de Impugnación, de acuerdo con lo siguiente:

1. Requisitos generales

1) Forma. Ambas demandas se presentaron por escrito y en ellas constan el nombre y la firma autógrafa de quienes las suscriben en representación del PAN y de MORENA, respectivamente; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable, así como los hechos en que se basan las impugnaciones y los agravios que, según ambos partidos, le causó el acto reclamado.

2) Oportunidad. Ambos medios de impugnación es oportuno: **(a)** el acto impugnado se emitió y notificó el 27 de mayo de 2015; **(b)** la demanda del PAN se presentó el dos días después, es decir, el 29 del mismo mes y año; **(c)** la demanda de MORENA se presentó cuatro días después, es decir, el 31 del mismo mes y año; y **(d)** por lo anterior, resulta evidente que ambos

juicios se promovieron dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto.

3) Legitimación y personería. Las impugnaciones se promovieron por parte legítima, pues los juicios de revisión constitucional electoral fueron presentados por dos partidos políticos registrados ante el Consejo General de la Comisión Estatal, a través de sus respectivos representantes propietarios ante dicha autoridad administrativa electoral: en el caso del PAN, el escrito se encuentra firmado por Gilberto de Jesús Gómez Reyes, mientras que el de MORENA se encuentra suscrito por Raúl Gerardo González Benavides.

La calidad de ambos representantes fue reconocida por la responsable al rendir sus informes circunstanciados.

4) Interés jurídico. Esta Sala ha sostenido constantemente que los partidos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos en defensa del interés público, para impugnar actos o resoluciones de las autoridades electorales que, por su naturaleza y consecuencias, puedan trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios rectores de la materia. Lo anterior se fundamenta en las jurisprudencias de rubro "*ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR*", y "*PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES*".

En el presente caso, ambos partidos promoventes están combatiendo un acuerdo cuyo contenido tiene un impacto directo en la elección local de Nuevo León, con efectos en la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos. Por ello, resulta evidente el interés de los actores.

5) Definitividad. Se estima colmado el requisito de procedencia en cuestión por las razones expuestas en el apartado previo de la presente ejecutoria.

2. Requisitos especiales

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

1) Violación de algún precepto de la Constitución Federal. En la demanda se aducen violaciones al artículo 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que basta para tener por satisfecho el requisito.

2) Violación determinante. Se satisface en la especie, pues la controversia que se plantea versa sobre el monto del financiamiento privado que pueden obtener y gastar las y los candidatas independientes, lo que, además de tener un impacto en la equidad del proceso comicial, puede llegar a determinar la validez misma de la elección.

3) Posibilidad y factibilidad de la reparación. En el caso, la reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales constitucional y legalmente establecidos, pues a la fecha no ha vencido el período de campañas electorales, no ha transcurrido la jornada electoral y no se han rendido los informes sobre el financiamiento.

3. Conclusión

Al cumplirse todos los requisitos de procedencia y no advertirse alguna causa que lleve al desechamiento del juicio, procede estudiar el fondo de la controversia planteada.

QUINTO. 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

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

Es importante destacar que el presente estudio se basa fundamentalmente en las consideraciones aprobadas por unanimidad al resolver el recurso de reconsideración 193/2015, cuyo tema central fue exactamente el mismo que ahora se resuelve.

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 Constitución⁶.

Desde entonces, el artículo 35 constitucional ha sido reformado en cuatro ocasiones⁷, 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 políticos⁸.

⁶ 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; [...].

⁷ 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.

⁸ 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.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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.

En las jurisprudencias 27/2002, cuyo rubro es “*DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN*”⁹, y 20/2010, cuyo rubro es “*DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO*”¹⁰, se estableció que el derecho a ser votado se integra por cuatro elementos: **(i)** posibilidad de contender en una campaña electoral¹¹; **(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 correspondiente¹².

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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

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 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 derecho¹³. 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*.

¹³ 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.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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 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 a nivel local.

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 22, de las cuales 19 corresponden a hombres y sólo 3 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 las personas podían contender a una elección, siempre y cuando pudieran obtener una nominación a través de mecanismos democráticos¹⁴.

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.

¹⁴¹⁴ 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.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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 constitucional¹⁵, 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 15¹⁶, 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 3º¹⁷, 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*,¹⁸ asunto en el cual estableció

¹⁵ **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.

¹⁶ **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.

¹⁷ **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; [...].

¹⁸ 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

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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

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.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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.

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

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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 2011¹⁹.

¹⁹ 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 ERICTO*”. 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

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*”.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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

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. (Énfasis agregado)

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.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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.** (Énfasis agregado)

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 del primer agravio formulado, en idénticos términos, por el PAN y por MORENA

Según se desprende de las demandas, los partidos accionantes consideran, ambos en su primer agravio, que el monto fijado como tope de gastos de campaña por concepto de financiamiento privado resulta violatorio del principio constitucional de prevalencia del financiamiento

público sobre el privado, lo cual afecta la equidad en el Proceso Electoral que se lleva a cabo en Nuevo León.

Al resolver el expediente SUP-JRC-56/2013, durante la sesión de 22 de abril de 2013, esta Sala Superior sostuvo lo siguiente²⁰:

Lo infundado de los planteamientos que expone el instituto político actor, consiste en que parten de la premisa inexacta de que los aspirantes a candidatos independientes se encuentran sujetos a la obligación de respetar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado en las actividades que realizan para obtener el respaldo de la ciudadanía con la finalidad de obtener una candidatura.

Lo inexacto de la premisa de referencia, consiste en que la regla de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el de origen privado no es aplicable a los aspirantes a candidatos independientes, toda vez que se trata de una previsión de base constitucional tendente a regir sobre los partidos políticos en todas sus actividades, lo que incluye su participación en los procesos electorales de las entidades federativas.

En este sentido, si la regla de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado rigen para los partidos políticos nacionales, y estos últimos, tienen el derecho constitucional de participar en las elecciones locales atendiendo a las bases establecidas en la propia constitución, es de concluirse que en las actividades realizadas por los partidos políticos, nacionales o locales, para la obtención del voto ciudadano dentro de los procesos electorales locales, también resulta aplicable esa previsión, puesto que estimarse de otra manera, implicaría colocar en una situación de desventaja a los partidos políticos nacionales con relación a los locales, toda vez que a ellos no les vincularía esa disposición, lo cual sería contrario al principio de equidad previsto en la propia constitución.

Como puede advertirse, en dicho precedente esta Sala comenzó a perfilar la regla sobre la aplicabilidad del principio constitucional del financiamiento público sobre el privado, sosteniendo al respecto que podía considerarse un principio rector de los partidos políticos locales o durante procesos

²⁰ Considerando IV, sobre el estudio de fondo, apartado I, fojas 21 y 24-25.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

electorales locales, más no así en relación con las candidaturas independientes.

Ahora bien, este tema fue abordado exhaustivamente durante la sesión del pasado 29 de mayo de 2015, al discutirse el recurso de reconsideración 193/2015, cuyas consideraciones se reproducen a continuación.

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 217, fracción IV de la Ley Electoral local establece lo siguiente:

Artículo 217. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

[...];

IV. Obtener financiamiento privado y autofinanciamiento, para la etapa de la obtención de respaldo ciudadano, así como para el sostenimiento de sus campañas, los cuales no deberán rebasar el que corresponda a un partido político de reciente registro, ni provenir de fuentes de financiamiento ilícito; [...].

Dicho precepto fue interpretado por la Comisión Estatal con motivo del acuerdo CEE/CG/121/2015, el cual constituye el acto reclamado en el presente juicio. En dicho acuerdo, la autoridad responsable sostuvo que el precepto en cita debe ser interpretado armónicamente con otros preceptos, lo cual conduce a sostener que el monto de gasto de un partido político de reciente creación que debe tomarse como parámetro de comparación para efectos de fijar el máximo al que puede aspirar una o un candidato independiente, es el monto total. Así la suma del financiamiento privado y el público debe ser equivalente a dicho monto, pues en caso contrario se estaría convalidando una cantidad extremadamente baja que dejaría a las candidaturas independientes como una figura que difícilmente tendría oportunidades reales de contender en una elección.

Sobre esta cuestión, y en el contexto de la reforma político-electoral de 2014, la Suprema Corte estudió la constitucionalidad del precepto antes citado en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y acumuladas. En dicho asunto la SCJN confirmó la validez de los preceptos en comento, aunque es importante destacar que ello se basó en el hecho de que los argumentos para desvirtuar su validez constitucional fueron genéricos, sin contener un parámetro que pudiera permitir si en efecto resultaba discriminatorio. En efecto, los tres párrafos –319 a 321– que dan respuesta a los conceptos de agravio se limitan a sostener que no se hará un estudio del artículo 217 de la Ley Electoral local.

Con independencia de lo anterior, es posible establecer una primera conclusión directamente desde el texto constitucional. Así, esta Sala Superior considera que el 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.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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.

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.

Adicionalmente, es importante reparar en que el principio constitucional en comento constituye una *limitación*. Esto es relevante porque los actores están 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. Sobre este punto, resultan inatendibles las consideraciones de ambos partidos promoventes, respecto a que en ocasiones anteriores se amplió la limitación constitucional de referencia, pues simplemente se especificó si comprendía también a partidos políticos locales, estando ambos en idéntica situación jurídica.

Por otra parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014, 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

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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.

Como lo ha sostenido esta Sala, 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, sí 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 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.

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 aquella 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 en relación con el público no debe entenderse como un error, sino como la intención del Poder Revisor de la Constitución y del órgano legislativo local de dejar fuera del ámbito de las candidaturas independientes el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Acoger la pretensión de los partidos promoventes implicaría permitir a las y los candidatos independientes un financiamiento sumamente bajo, que haría nugatorias sus posibilidades de contender en una campaña electoral en condiciones de equidad. Esto se debe a que el financiamiento público de los partidos de reciente creación también se toma como parámetro para el financiamiento público de las y los candidatos independientes. Sin embargo, dicho monto se divide entre el número de elecciones distintas, siendo cada una de esas partes equivalentes dividida entre el número de candidaturas independientes que contiendan por ese concepto. De esta forma, someter el financiamiento privado al de carácter público, implicaría reconocer a las candidaturas independientes un financiamiento que, por ambos conceptos, no podría alcanzar, en el mejor de los casos (sí se registra una única candidatura independiente por elección), más de dos terceras partes del financiamiento privado de un partido político, lo cual representaría, cuando mucho, una tercera parte del financiamiento total.

No obstante, aun y si administrativa o legalmente sí se 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 –quienes buscan una candidatura independiente– que se encuentran en una situación jurídica diversa a la de los partidos políticos.

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

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 acertada la interpretación constitucional realizada por la Comisión Estatal en el acuerdo CEE/CG/121/2015, que ahora se combate. En consecuencia, resultan infundados los primeros agravios hechos valer tanto por el PAN como por MORENA.

Es importante destacar que durante la sesión del pasado viernes 29 de mayo de 2015, esta Sala Superior aprobó por unanimidad de votos a tesis XXI/2015, deriva del multicitado expediente SUP-REC-193/2015, cuyo contenido y rubro se exponen a continuación²¹:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—A la luz de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en una interpretación pro persona del derecho de las y los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente, resulta indubitable que a esta figura no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales. Esta conclusión se sustenta en tres premisas. La primera consiste en que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos. Así, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, base II, constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos. La segunda se refiere a que el principio constitucional que se estudia contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo. La tercera y última premisa, consiste en que la

²¹ Pendiente de publicación.

medida resulta desproporcionada para las y los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público, conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección. Al respecto, el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Conforme a estos preceptos, los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección. Por ello, resulta parte del contenido constitucional del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, el que la participación en una campaña electoral se entienda como una oportunidad real y efectiva de tener éxito.

V. Respuesta a los dos agravios restantes hechos valer por el PAN, y al segundo agravio de MORENA

Con independencia de lo expuesto en el apartado anterior, esta Sala considera necesario dar respuesta a los agravios restantes que los partidos accionantes hicieron valer, pues esta Sala Superior debe actuar con exhaustividad, máxime cuando los planteamientos de los actores pueden llegar a modificar o matizar los alcances de la interpretación constitucional previamente desarrollada, cuando menos respecto a su aplicabilidad al caso específico de Nuevo León.

En sus respectivos segundos agravios, tanto el PAN como MORENA sostuvieron que el acuerdo impugnado es inconstitucional al inaplicar indebidamente el artículo 217, fracción IV, de la Ley Electoral local, inaplicando también los criterios de la Sala Regional Monterrey y del INE.

Dicho motivo de disenso resulta infundado.

En primer lugar, la autoridad responsable no inaplicó el artículo 217, fracción IV, sino que realizó una interpretación armónica de su contenido para efectos de dotarlo de sentido. Así, actuó correctamente al sostener que el parámetro de comparación que debía considerarse para efectos de limitar el financiamiento privado de las y los candidatos independientes, es el tope de gastos de los partidos políticos de reciente creación. Por supuesto que ello debe reparar en que dicho monto deberá disminuir en función del

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

financiamiento público que se otorgue, de modo que se equiparen las cantidades que por gastos de campaña –en total– pueden emplear candidatas y candidatos independientes y los partidos políticos de reciente creación.

Dicha interpretación, además, es conforme con la que a su vez realizó esta Sala Superior respecto a los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución.

Por otra parte, el contenido del acuerdo es perfectamente compatible con los criterios que, al respecto, emitieron la Sala Regional Monterrey y el INE.

Como se describió en el antecedente 8 de la presente sentencia, el pasado 6 de mayo de 2015, la Sala Regional Monterrey resolvió el juicio ciudadano SM-JDC-381/2015. No obstante, es importante precisar que el contenido de dicha resolución no constituye un pronunciamiento respecto al contenido constitucional del derecho a ser votado en la calidad de candidata o candidato independiente, ni del principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado y su posible aplicabilidad a las candidaturas independientes.

Al respecto, contrario a lo aducido por los partidos actores –enfáticamente por el PAN–, en dicho precedente no se estableció que dicho principio constitucional fuese aplicable a las candidaturas independientes.

En estos términos, tiene la razón la autoridad responsable cuando establece que en el marco normativo de Nuevo León no existen disposiciones legales no administrativas que extiendan el citado principio a las candidaturas independientes.

En cuanto al acuerdo INE/CG84/2015 emitido por el INE, y cuyo contenido se transcribió en el antecedente 5 de la presente sentencia, esta Sala Superior advierte que de la interpretación armónica de los puntos de

acuerdo sexto a noveno, y décimo tercero, es posible obtener tres conclusiones:

- 1ª El contenido normativo del acuerdo respecto a los topes de financiamiento privado para las y los candidatos independientes, rige única y exclusivamente para el Proceso Electoral Federal, más no así para el local. Esto se refuerza con la afirmación inicial del noveno punto de acuerdo, en el sentido de que “los límites a las campañas locales serán los que se indiquen en la normativa electoral de la entidad federativa correspondiente”. Igualmente se reconoce en el decimotercer punto de acuerdo que serán los Organismos Públicos Locales Electorales quienes determinen los montos máximos de financiamiento privado.
- 2ª En relación con lo anterior, el INE sentó una serie de criterios para el financiamiento privado en campañas electorales, el cual, según dijo el Instituto, **podrá** ser considerado por las leyes locales que, en su caso, **remitan** al criterio del INE.
- 3ª El punto de acuerdo octavo señala expresamente que la regla de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resulta aplicable a los partidos políticos, sin hacerlo extensivo a las candidaturas independientes.

Lo anterior fue reiterado en el acuerdo INE/CG305/2015 del INE. En dicho instrumento se describieron una serie de lineamientos cuya obligatoriedad se proyectó sobre candidatas y candidatos independientes, tanto para elecciones locales como federales. Así, el artículo 6 del primer punto de acuerdo reiteró la definición sobre financiamiento privado; sin embargo, no señaló nada respecto al tope del mismo, sino que después señaló que el acuerdo respectivo (INE/CG84/2015) regirá si la legislación local remite al criterio del INE.

De conformidad con estas consideraciones, si los acuerdos del INE remiten a la legislación local, y la interpretación de dicha legislación fue correcta y

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

conforme a la que esta Sala Superior realizó de la Constitución, resulta indubitable que el agravio que se contesta, tanto del PAN como de MORENA, es infundado.

Finalmente, resulta igualmente infundado el tercer agravio hecho valer por el PAN, al sostener que el principio pro persona exige tener en consideración de los derechos de todos los actores involucrados en una actuación.

Esto se debe a que el principio pro persona constituye un meta-criterio interpretativo, conforme al cual se debe elegir, en caso de incompatibilidad entre dos normas o dos interpretaciones de la misma, la que resulte más favorable a la persona, ya sea por ampliar el contenido de sus derechos, o por limitarlos de la menor forma. En este sentido, el principio pro persona tiene como finalidad construir el contenido de un derecho, es decir, de uno sólo de los elementos de la ecuación. Así, la ecuación se complementará mediante un ejercicio de ponderación, conforme al cual se establezca cuál de los derechos en conflicto, previamente interpretados en lo individual conforme al principio pro persona, es el que debe prevalecer en un determinado caso.

Por ello, resulta infundado también el tercer agravio hecho valer por el Partido Acción Nacional.

SEXTO. Efectos

De conformidad con lo antes expuesto, se confirma el contenido del acuerdo CEE/CG/121/2015 emitido el pasado 27 de mayo de 2015 por la Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

RESUELVE

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

PRIMERO. Se **acumula** el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-592/2015 al diverso SUP-JRC-582/2015, y se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutivos en el primero.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo CEE/CG/121/2015 emitido el pasado veintisiete de mayo de dos mil quince por el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Notifíquese personalmente al partido político Morena; por **correo electrónico** a la Sala Regional Monterrey y al Consejo General de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León; **personalmente** por conducto de la citada Sala Regional al Partido Acción Nacional; 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

SUP-JRC-582/2015 y acumulado

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO