



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-16/2014

ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
46/2014

PROMOVENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO PARTIDO POLÍTICO
NACIONAL

ÓRGANOS EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO SEÑALADOS
COMO RESPONSABLES:
ASAMBLEA LEGISLATIVA Y JEFE
DE GOBIERNO, AMBOS DEL
DISTRITO FEDERAL

OPINIÓN, QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68,
PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE
LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, SOLICITA A LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS, INTEGRANTE DE LA COMISIÓN DE
RECESO DE ESE ALTO TRIBUNAL.

I. Cuestión preliminar.

El precepto de la ley reglamentaria invocado dispone, que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, se podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos especializados en la

SUP-OP-16/2014

materia de su competencia¹, relacionados con el tema a debate sometido a la decisión del Alto Tribunal.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación², ha establecido que los criterios emitidos en estos casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculatoria para el Máximo Tribunal, pero que aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores para el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Por su parte, el numeral 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita³, establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deben constreñir la materia de estudio a lo planteado por los actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión solicitada por el Ministro integrante de la Comisión de Receso a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe referir en forma

1 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 255. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

2 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Pág. 555. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.

3 Artículo 71.

... Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-16/2014

concreta a los temas cuestionados en los conceptos de invalidez.

II. Órganos ejecutivo y legislativo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas.

La demanda del Partido de la Revolución Democrática señala como **autoridades responsables** a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno de esa misma entidad federativa.

III. Disposiciones constitucionales violadas.

El accionante estima violados en el caso a estudio, los artículos 35, fracción II; 41, Base II, Apartado A, inciso e), y Apartado B, inciso c), y 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Conceptos de invalidez.

Primer concepto de invalidez.

Reclama el artículo 244 Bis, párrafo segundo, *in fine*, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal en el cual se establece como requisito para ser registrado como candidato independiente el no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro.

La norma en comento establece lo siguiente:

SUP-OP-16/2014

Artículo 244 Bis. ...

a) ...

b) ...

c) ...

Para obtener el registro como candidato independiente, además de cumplir con los términos, plazos y condiciones de registro que se establecen para los candidatos propuestos por los partidos políticos, entre ellos, los contenidos en el artículo 294 del presente Código, el solicitante deberá satisfacer el requisito consistente en no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro.

(Los subrayados y negrillas son propios de esta opinión para identificar las porciones normativas tildadas de inconstitucionales).

Opinión:

Esta Sala Superior, por unanimidad, opina que la obligación impuesta a los candidatos independientes para obtener su registro, consistente en no haber integrado algún órgano de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro se traduce en una restricción injustificada al derecho fundamental a ser votado de los candidatos independientes, pues no supera el test de proporcional conforme al cual se exige que la restricción a un derecho humano persiga un fin legítimo sustentado constitucionalmente.

El test de proporcionalidad como método interpretativo para valorar la proporcionalidad de restricciones legales a derechos fundamentales, tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-16/2014

SALA SUPERIOR

propósito consiste en evitar injerencias excesivas del Estado en el ámbito de los derechos del individuo.

Conforme a este test, para que la restricción resulte proporcional debe perseguir un fin legítimo sustentado constitucionalmente. Una vez que se ha demostrado la existencia de ese fin constitucional, debe ponderarse si la restricción es adecuada, necesaria e idónea para alcanzarlo. En caso de no cumplir con estos cánones, la restricción resultará desproporcionada y, por ende, inconstitucional y contraria a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

De esta forma, cuando no se advierta la existencia de fin legítimo reconocido constitucionalmente, q en caso de existir la restricción en el ejercicio de un derecho humano no sea proporcional, razonable e idónea, debe rechazarse y optar por aquella que se ajuste a las reglas y principios constitucionales relevantes para la solución del caso. El principio de proporcionalidad comprende a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

La idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

El criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

SUP-OP-16/2014

La proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma que otorga el trato diferenciado guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

El derecho de los ciudadanos para postularse como candidatos independientes, constituye una modalidad del derecho a ser votado establecida en el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, las restricciones que se impongan a este derecho fundamental deben sujetarse a los parámetros del test de proporcionalidad para considerarse constitucionales.



En el caso, esta Sala Superior no advierte la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente que justifique imponer como restricción al derecho de un ciudadano el no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que las candidaturas independientes constituye una modalidad para el ejercicio del derecho a ser votado concebida por el poder revisor de la constitución como una alternativa a la de los partidos políticos para la conformación de la representación nacional, por lo que no se advierte de que forma el hecho de haber sido



SALA SUPERIOR

dirigente partidista y postularse como candidato independiente pudiera afectar algún principio o finalidad constitucionalmente relevante.

Incluso, no se advierte que en la normatividad electoral se exija a los candidatos postulados por los partidos políticos el cumplimiento del requisito en comento, por lo que únicamente tendrían que cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en los artículos 37, párrafo cuarto; 53, y 105, segundo párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, al tratarse de una restricción impuesta únicamente a los candidatos independientes, implicaría un trato discriminatorio de éstos frente a los candidatos postulados por los partidos políticos, el cual no se encuentra justificado, que contraviene el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1º párrafos primero y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo concepto de invalidez.

En la demanda se reclama la inconstitucionalidad del requisito relativo a la copia simple de la credencial de elector respectiva, que se puede leer tanto en el primer párrafo del Apartado A, así como en el inciso d), del apartado B, ambos del artículo 244 Ter, cuyos textos dicen:

Apartado A. Además de lo previsto en el artículo anterior, para obtener el registro como candidato independiente, se deberá presentar un número de firmas de apoyo, **con copia**

simple de la credencial de elector respectiva, que será equivalente al porcentaje de firmas de la lista nominal que establezca la legislación federal para registro de candidatos independientes al cargo de diputado federal. Para la elección de Jefe Delegacional, el listado nominal será el de la delegación; para los diputados locales, el del Distrito Electoral local uninominal, y para Jefe de Gobierno, el de todo el Distrito Federal.

...

Apartado B. El procedimiento de verificación de los requisitos estará a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal; quien emitirá el dictamen correspondiente y en su oportunidad otorgará el registro de los candidatos independientes que hayan cumplido con los requisitos. El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal aprobará los formatos para la obtención de respaldo ciudadano, mismos que deberán tener:

...

d) Cada formato deberá especificar el nombre y cargo del candidato o candidatos; espacio para recabar las firmas de ciudadanos, señalando nombre, clave de elector, delegación, sección electoral, que deberán corresponder con la copia simple de la credencial para votar con fotografía.

...

(Los subrayados son propios de esta opinión para identificar las porciones normativas tildadas de inconstitucionales).

La exigencia de anexar a las firmas de apoyo copia de la credencial de elector, se considera inconstitucional por estimarse un requisito desproporcionado, una carga injustificada y excesiva, para que quien aspira a ser registrado como candidato independiente pueda ejercer el derecho a ser votado y la ciudadanía pueda, a su vez, votar por tales candidaturas.

Opinión:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-16/2014

SALA SUPERIOR

Esta Sala Superior, por mayoría, y tal como lo expresó en la opinión correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, opina que los preceptos impugnados son contrarios a la Constitución, ya que establecen un requisito que resulta desproporcionado y afecta el núcleo esencial de los derechos los ciudadanos a ser votado y de ser registrado como candidato de manera independiente a los partidos políticos.

Lo anterior, porque esta Sala Superior ha sostenido que ese requisito es excesivo e injustificado, ya que la copia simple de la credencial para votar con fotografía no constituye, por sí misma, una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes, a que se refiere el Apartado B del artículo 244 Ter del Código bajo examen.

Ello porque su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, ya que podrían tratarse de credenciales no actualizadas, credenciales con datos erróneos o apócrifos, por lo que se requiere una confrontación con la información y datos de los ciudadanos resguardados en el Registro Federal de Electores.

Aunado a que la medida adoptada por el Legislador del Distrito Federal no es la más favorable al derecho humano de ser votado, entre otras alternativas posibles.

SUP-OP-16/2014

Ello, porque el Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral.

Debe destacarse sobre este punto, que corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes, para los procesos electorales federales y locales el padrón y la lista de electores, en términos del artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 3 de la Constitución General de la República.

Por tanto, si el Instituto Nacional Electoral, a través de sus respectivas direcciones ejecutivas, es el encargado, por un lado, de elaborar y actualizar el padrón electoral, credenciales de elector y listas nominales, con los datos que proporcionan los propios ciudadanos, los cuales quedan bajo su resguardo, y por otro, le corresponde al Instituto Electoral del Distrito Federal el procedimiento de verificación de los requisitos para el registro de los candidatos independientes, conforme lo establece el artículo 244 Ter, Apartado B, párrafo primero, del Código Electoral local, entonces existen elementos y mecanismos menos lesivos para confirmar la identidad y los datos de los ciudadanos que suscriban los formatos de apoyo ciudadano, para estar en condiciones de determinar la procedencia o no de su registro.

Por lo que, si la finalidad de solicitar las copias simples de las credenciales para votar es corroborar que lo asentado en los formatos de apoyo ciudadano coincida con lo previsto en el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-16/2014

SALA SUPERIOR

padrón electoral, resulta excesivo e injustificado que se exija anexar a dichos formatos copia de las credenciales de elector respectivas, dado que dicho cotejo de información puede realizarse de manera directa e inmediata con la información básica que se encuentra asegurada y resguardada por el propio Instituto Nacional Electoral.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ESTADÍSTICA DE LA FEDERACIÓN
TRATADO DE ACUERDO
DE CONTRIBUCIONES
DE ACCIONES
NOMINALIDAD

Lo anterior, ya que en términos del artículo 285 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal celebrará los convenios y acciones necesarias con el Instituto Nacional en materia de Padrón Electoral y Listas Nominales de Electores y cualquier otra medida que tienda al logro de los fines del propio Instituto Electoral, así como para la realización de procedimientos de participación ciudadana que determine la Ley en la materia.

En las relatadas condiciones, esta Sala Superior opina que las porciones normativas impugnadas son contrarias a la Constitución Federal.

Tercer concepto de invalidez. Se reclama la inconstitucionalidad del artículo 244 Ter, Apartado A, segundo párrafo, al disponer:

Artículo 244 Ter.
Apartado A ...

Lo dispuesto en el párrafo anterior respecto al porcentaje de firmas de apoyo, solo será exigible en el caso de que la legislación federal determine que dicho porcentaje será vinculante para las candidaturas independientes en las elecciones locales de las entidades federativas. **En caso contrario, el porcentaje de firmas de apoyo exigible será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva,**

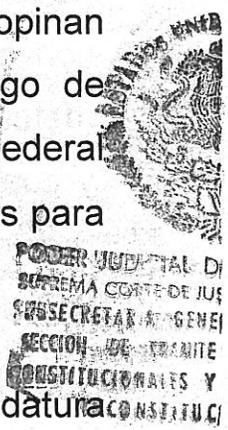
distribuidas en por lo menos el 35% de las delegaciones o distrito electorales, para la elección de Jefe de Gobierno, o de las secciones electorales de la demarcación o distrito correspondiente, en las elecciones de Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, en los términos de la normatividad que al efecto emita el Instituto Electoral. Dicha normatividad establecerá entre otros aspectos, las disposiciones necesarias para armonizar el presente Código con las leyes generales en materia electoral en lo que resulte vinculante; así como las reglas específicas para la de acreditación de firmas, cuando un distrito electoral abarque el territorio de más de una delegación.

Opinión:

Por mayoría, los integrantes de esta Sala Superior, opinan que el artículo 244 Ter, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal no establece, en principio, requisitos desproporcionados para acreditar el respaldo ciudadano necesario.

El artículo establece que para obtener la candidatura independiente de Jefe de Gobierno, Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, el porcentaje de firmas de apoyo exigible será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva y estar integrada por electores de por lo menos el 35% de las delegaciones o distrito electorales, según sea el caso.

De dicho precepto legal se advierte que el legislador da contenido a la disposición constitucional que prevé las candidaturas independientes, por tal motivo, esta Sala Superior realiza un **test de proporcionalidad** respecto del citado requisito, a fin de determinar si los mismos son





adecuados, idóneos y proporcionales con el texto constitucional:

a) **Prevención legal.** El requisito de Jefe de Gobierno, Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, el porcentaje de firmas de apoyo exigible será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva y estar integrada por electores de por lo menos el 35% de las delegaciones o distrito electorales, según sea el caso, es un requisito **previsto en ley**, en sentido formal y material⁴, al tratarse de una disposición legal producto de un proceso legislativo.

b) **Fin legítimo.** El fin de la norma es legítimo, pues consiste en exigir a quien pretenda contender como candidato independiente en una elección popular parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social, lo que justifica, entre otras cosas, el acceso a prerrogativas, además de generar condiciones de equidad en la contienda, ya que de la misma forma en que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le piden determinado número de apoyos con el objetivo, en ambas situaciones, que en los comicios organizados con recursos públicos participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral.

c) **Idoneidad y necesidad de la medida.** La medida es **idónea y necesaria**, toda vez que el requisito de establecer

⁴ Como lo estableció la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986 sobre *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

SUP-OP-16/2014

un apoyo ciudadano o respaldo social es una exigencia que permite la operatividad de combinar los modelos de partidos políticos y candidaturas independientes, evitando trastornos al mismo al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo.

Por lo anterior, el requisito consistente en que los candidatos independientes reúnan el 2% de apoyo social el 35% de las delegaciones o distrito electorales, según sea el caso responde a una **necesidad imperiosa en una sociedad democrática**, atendiendo a la circunstancia de que pretende evitar una fragmentación del voto ciudadano en tantos candidatos independientes como se quiera con porcentajes mínimos o demasiado flexibles y, al mismo tiempo, proteger y garantizar el derecho fundamental de sufragio activo de ciudadanas y ciudadanos que voten por candidatas y candidatos, en atención a la **interdependencia e indivisibilidad** de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1º constitucional, y en el marco del sistema electoral mexicano establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal.

d) Proporcionalidad en sentido estricto. Finalmente, se estima que dicho requisito es **proporcional en estricto sentido**, pues, por un lado, no afecta, suprime, ni restringe el derecho de ser votado de los ciudadanos, en su calidad de candidatos independientes, pues por el contrario, se busca que dichos candidatos tengan una oportunidad real y efectiva



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-16/2014

de participar en la contienda electoral y, por otro, asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos independientes que sean realmente representativos, auténticos y competitivos.

Por tanto, de dicho test de proporcionalidad se concluye que los requisitos relativos a los respaldos ciudadanos resultan razonables y proporcionados, por lo que en opinión de esta Sala Superior no se traducen en un obstáculo insuperable para que ciudadanas y ciudadanos ejerzan su derecho a ser votado en la modalidad de una candidatura independiente, así como que puedan gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad.

LA FEDERACION
TICA DE LA NACION
AL DE ACUERDO
DE CONTROVERSIAS
DE ACCIONES DE
IONALIDAD.

Aunado a ello, los requisitos introducidos por el legislador resultan aptos para asegurar la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales en que habrán de participar, lo cual abona en la intención del Poder Reformador de la Constitución federal de consolidar el nuevo sistema electoral mexicano y, además, propicia que el electorado cuente con opciones fuertes que constituyan alternativas serias a las candidaturas que los partidos políticos presenten a la sociedad.

Por tanto, esta Sala Superior es de la opinión de que el citado artículo 244 Ter, Apartado A, segundo párrafo, no es inconstitucional.

SUP-OP-16/2014

Este mismo criterio fue sustentado en la opinión formulada en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Cuarto concepto de invalidez.

Se reclama la inconstitucionalidad del artículo 244 Quater, cuyo texto señala:

Artículo 244 Quater. Los candidatos independientes tendrán derecho al uso de espacios en medios de comunicación, en los términos previstos por el artículo 41, fracción III constitucional de acuerdo con la administración que realice el Instituto Nacional Electoral y de acuerdo con lo previsto en el numeral 321 de este Código; así como a financiamiento público únicamente para campañas electorales, equiparado a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección.

La bolsa de financiamiento público a que se refiere este artículo se dividirá entre los tipos de elección que se contiendan en el proceso electoral, y por cada tipo de elección se distribuirá igualitariamente entre el número de candidatos independientes registrados; de conformidad con lo siguiente:

- a) Un 33% del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes, se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- b) Un 33% del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes, se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Jefe Delegacional; y
- c) Un 33% del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-16/2014

SALA SUPERIOR

El acceso de las prerrogativas para gastos de campaña de los candidatos independientes, así como la administración y comprobación de gastos y la revisión del origen del financiamiento privado; se llevará a cabo en los términos que acuerde el Consejo General del Instituto Nacional Electoral o en su caso del Instituto Electoral del Distrito Federal. Asimismo, y con el fin de optimizar el ejercicio de estos recursos públicos, se establece la obligación de los candidatos independientes de reintegrar al Instituto los recursos públicos que no sean debidamente comprobados, mediante el procedimiento que fije el Instituto en los lineamientos correspondientes.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo se harán efectivas a través de la normatividad, lineamientos y acuerdos específicos que al efecto emita el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.



Afirma que no se establecen parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que, en su caso les corresponderían a los candidatos independientes, de modo que al estar supeditado al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección popular, ello trastoca el principio de equidad en la contienda, al derivar en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban más candidatos independientes.

Opinión:

Esta Sala Superior, por mayoría, opina, respecto de la norma en comento, que la misma resulta inconstitucional de conformidad con los razonamientos siguientes:

Como se explicó desde la opinión formulada a la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas en relación con los artículos 407 y 408 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por principio de cuentas, conviene precisar que la Constitución Federal reconoce en el

SUP-OP-16/2014

artículo 35 fracción II, el derecho de los ciudadanos para que de manera independiente soliciten el registro de candidatos ante la autoridad electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Por su parte, el artículo 41 base III de la propia Constitución señala que los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Incluso, el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Federal, que resulta aplicable al Distrito Federal en virtud de lo previsto en el numeral 122, apartado C; BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), de la misma Ley Fundamental, establece que en el Estatuto de Gobierno y la Ley electoral local deberá regularse el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.

De acuerdo con lo anterior, los temas relativos a requisitos, condiciones y términos para ser registrado como candidato independiente, así como los relativos las prerrogativas que tengan derecho a recibir (entre ellas el financiamiento) son de configuración legal, pero sujetos a las normas y principios contenidos en el Pacto Federal.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-16/2014

Por tanto, el derecho a ser candidato independiente se encuentra plenamente reconocido en la Constitución Federal, siendo obligación del legislador el establecimiento de las formas de participación de éstos en los procesos comiciales atinentes, respetando los derechos y principios que se derivan de la Constitución.

En esta tesitura, el legislador del Distrito Federal, de manera similar a como lo hizo el legislador federal, determina que los candidatos independientes tienen derecho a recibir financiamiento público considerándose como partidos políticos de nuevo registro y, dividiendo el financiamiento que le correspondería a dicho partido político de nuevo ingreso, entre todos los candidatos independientes que obtengan el registro respectivo.



Dichas disposiciones, en opinión de esta Sala Superior, resultan contrarias a la Constitución Federal al no existir parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que, en su caso les corresponderían a los candidatos independientes.

En efecto, al estar supeditado el financiamiento público al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección popular, ello trastoca, en opinión de este órgano colegiado, el principio de equidad en la contienda.

Aunado a lo anterior, también se advierte que el artículo 244 Quater del código local en comento podría vulnerar el

SUP-OP-16/2014

principio de proporcionalidad entre los candidatos independientes de los diferentes cargos de elección popular.

Ello, pues si bien es cierto que prácticamente el 100% del financiamiento que le correspondería al conjunto de candidatos independientes que obtengan su registro (*equiparado a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección*), le tocaría el 33% a cada cargo de elección popular; lo cierto es que la repartición final que obtendría cada candidato dependería, necesariamente, del número de candidatos independientes que sea registrado para cada elección, lo que eventualmente podría derivar en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban mayores candidatos independientes.

Por lo anterior, se estima que el artículo 244 Quater, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en materia de financiamiento público, deviene inconstitucional.

Quinto concepto de invalidez.

Reclama el artículo 244 Quintus, en la porción normativa en donde se establece que el financiamiento público otorgado a los candidatos independientes no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña correspondiente.

El precepto legal en comento establece lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-16/2014

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

Opinión:

Esta Sala Superior opina, por unanimidad, que la disposición en comento transgrede el principio de igualdad y no discriminación, en atención a lo siguiente.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
JUSTITIA FEDERACION
DE JUSTITIA A NACION
GENERAL DE JUSTITIA
CAMPE DE JUSTITIA
ES Y DE JUSTITIA
JUSTITIA

Conforme al criterio reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 1º, párrafos primero y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.⁵

El precepto tildado de inconstitucional establece que el límite del financiamiento público otorgado a cada candidato independiente no podrá exceder del 60% del tope de gasto de campaña correspondiente.

⁵ Tesis: 1a./J. 55/2006, de rubro: IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

SUP-OP-16/2014

En cambio, para los candidatos postulados por los partidos políticos no se establece tal limitación, por lo que jurídicamente se encuentran facultados para alcanzar el tope de gasto de campaña con el financiamiento público que se les otorga para tal fin.

Existe una diferencia sustancial entre el financiamiento público y el privado, pues el primero se otorga a los partidos políticos y candidatos independientes del erario público, en tanto que el privado dichos sujetos deben buscarlo por sus medios a partir de aportaciones que realicen a su favor particulares, en los términos y con las limitaciones establecidas legalmente.

Ahora bien, esta Sala Superior no advierte la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente que justifique un trato diferenciado en comento, al permitir a los candidatos postulados por los partidos políticos que alcancen la totalidad del tope de gasto de campaña únicamente con financiamiento público; en tanto que los candidatos independientes únicamente pueden hacerlo en un 60%.

Por el contrario, el artículo 41, base III, de la Carta Magna garantiza a los candidatos independientes el acceso a las prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley, y al igual que los partidos políticos contribuyen a la integración de la representación nacional.

Incluso, el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Federal, que resulta aplicable al Distrito Federal



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-16/2014

en virtud de lo previsto en el numeral 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), de la misma Ley Fundamental, establece que en el Estatuto de Gobierno y la Ley electoral local deberá regularse el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.



ESTADOS MEXICANOS
DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDO
ANTE DE CONTROVERSIAS
Y DE ACCIONES
CONSTITUCIONALES

Esta situación impone a los candidatos independientes la carga de buscar el 40% restante en financiamiento privado, lo cual no acontece en el caso de los candidatos provenientes de partidos políticos.

Asimismo, tal determinación contraviene uno de los principios fundamentales del financiamiento público, establecido en el artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución federal, relativo a que en materia de financiamiento, los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado.

En el Distrito Federal, el legislador ordinario ha interpretado este principio en el artículo 263, fracción I, del Código Electoral local, en el sentido de que el financiamiento privado no puede ser superior al 15% del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda al partido político con mayor financiamiento.

SUP-OP-16/2014

En este sentido, el principio en comento se vería vulnerado pues permite un financiamiento privado superior al 15%.

Por tanto, esta Sala Superior opina que el artículo 244 Quintus, en la porción normativa controvertida es inconstitucional.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este dictamen, se concluye:

PRIMERO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opina** que el artículo 244 Ter, Apartado A, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en donde regula lo relativo al porcentaje de firmas de apoyo necesarias para ser registrado como candidato independiente, **no es** contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que han quedado previamente estudiados.

SEGUNDO. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opina** que los artículos 244 Bis, párrafo segundo, en su parte final; 244 Ter, Apartado A, primer párrafo, y Apartado B inciso d); 244 Quater, en materia de financiamiento público; y 244 Quintus, en la porción normativa en donde se establece que el financiamiento público otorgado a los candidatos independientes no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, son contrarios a la Constitución Política de



TRIBUNAL ELECTORAL del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-16/2014

los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que han quedado estudiados con anterioridad.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

México, Distrito Federal, a diez de agosto de dos mil catorce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

[Signature]

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS



AL DE LA FEDERACION DE JUSTICIA DE LA NACION GENERAL DE ACUERDOS AMITE DE CONVENIOS ES Y DE ACCIONES INSTITUCIONALIDAD

MAGISTRADA

[Signature]

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

[Signature]

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

[Signature]

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

[Signature]

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

MAGISTRADO

[Signature]

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

[Signature]

FELIPE DE LA MATA PIZANA



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SALA SUPERIOR SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SIN TEXTO

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE
SUBSECRETARIA GI
SECCION DE TRAN
CONSTITUCIONALES
INCONSTIT