TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE APELACIÓN:
RA-17/2019

RECURRENTE:
TADEO JAVIER MEZA QUINTERO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
NINGUNO

MAGISTRADA PONENTE:
ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO

SECRETARIAS DE ESTUDIO Y CUENTA:
ANA MARÍA LÓPEZ LÓPEZ
JUANITA MACÍAS GARCÍA

Mexicali, Baja California, a seis de febrero de dos mil diecinueve. SENTENCIA que **REVOCA** el Dictamen Ocho de la Comisión del Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, relativo a la determinación de los Topes Máximos de Gastos de los actos tendentes a recabar el apoyo de la ciudadanía de las y los Aspirantes a Candidaturas Independientes dentro del Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019 en Baja California, aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California en la Novena Sesión Extraordinaria el treinta de noviembre de dos mil dieciocho.

GLOSARIO

Acto Impugnado o Dictamen:	Dictamen Ocho de la Comisión del Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento, relativo a la “Determinación de los Topes Máximos de Gastos de los actos tendentes a recabar el apoyo de la ciudadanía de las y los Aspirantes a Candidaturas Independientes dentro del Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019 en Baja California”, aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California en la Novena Sesión Extraordinaria el treinta de noviembre de dos mil

	dieciocho
Actor/Recurrente:	Tadeo Javier Meza Quintero
Comisión:	Comisión del Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
Instituto:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Ley de Candidaturas:	Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California
Ley de Partidos:	Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2018-2019. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho[1] inició el proceso electoral local 2018-2019, mediante el cual se renovará Gobernador Constitucional, Diputados al Congreso y Munícipes a los Ayuntamientos, del Estado de Baja California.

1.2. ACTO IMPUGNADO. El treinta de noviembre, el Consejo General aprobó el Dictamen Ocho[2], en el que se determinó los topes máximos

[1] Todas las fechas mencionadas se refieren al año dos mil dieciocho salvo mención en contrario.
[2] Visible a fojas 33 a 46 del presente expediente.

de gastos de los actos tendentes a recabar apoyo ciudadano a los aspirantes a candidaturas independientes.

1.3. DICTAMEN NUEVE. En la misma fecha del punto anterior, el Consejo General aprobó el Dictamen Nueve[3], relativo a la "Determinación de los Topes Máximos de Gastos de Precampaña a Erogar por los Partidos Políticos dentro del Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019 en Baja California".

1.4. RECURSOS RI-34/2018 Y SU ACUMULADO RI-35/2018. En desacuerdo con el Dictamen Nueve, los Partidos Políticos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano, interpusieron recurso de inconformidad el cinco de diciembre, asignándoles este Tribunal las claves de identificación RI-34/2018 y RI-35/2018 y decretándose la acumulación.

El veintiséis de diciembre siguiente, este Tribunal dictó sentencia[4]**,** en la que se ordenó revocar el dictamen referido para que determinará los montos máximos de campaña conforme a la redistritación del Acuerdo INE/CG402/2015 y, una vez obtenido éste, lo tomara de base para determinar los topes máximos de gastos de precampaña a erogar por los partidos políticos dentro del presente proceso electoral.

1.5. CUMPLIMIENTO RI-34/2018 Y ACUMULADO. El veintiuno de enero del dos mil diecinueve, el Consejo General aprobó los Dictámenes Once y Doce, relativos a los Topes Máximos de Gastos de Campaña y Precampaña a erogar en el presente proceso electoral, respectivamente, y el treinta de enero siguiente, este Tribunal emitió acuerdo por el que determinó que se tiene por cumplida la resolución pronunciada dentro de los autos RI-34/2018 y RI-35/2018.

1.6. CONSTANCIA DE ASPIRANTE A CANDIDATO INDEPENDIENTE. El quince de enero de dos mil diecinueve, el Instituto expidió la Constancia[5] en la que se reconoció al recurrente como aspirante a Candidato Independiente para Diputado por Mayoría Relativa, en el XVI Distrito Electoral de Baja California.

---

[3] Visible a fojas 108 a 121 del presente expediente.
[4] http://tje-bc.gob.mx/sentencias/1545948490RI34Y35SENTENCIA.pdf
[5] Visible a foja 27 del presente expediente.

1.7. RECURSO DE APELACIÓN[6]. El veinte de enero de dos mil diecinueve, el recurrente interpuso recurso de apelación en contra de la Convocatoria mencionada con antelación.

1.8. RECEPCIÓN DE RECURSO. El veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el Consejo General remitió a este Tribunal el medio de impugnación en cuestión, así como el informe circunstanciado[7] y demás documentación que establece la Ley Electoral.

1.9. RADICACIÓN Y TURNO A PONENCIA[8]. Mediante acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, fue radicado el recurso de apelación en comento en este Tribunal, asignándole la clave de identificación RA-17/2019 y turnando a la ponencia de la magistrada citada al rubro.

1.10. AUTO DE ADMISIÓN Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. El cuatro de febrero de dos mil diecinueve, se dictó acuerdo de admisión[9] del presente recurso, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución el medio de impugnación que nos ocupa.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE APELACIÓN**, toda vez que se trata de una impugnación interpuesta por un aspirante a Candidato Independiente, que considera es afectado por un acto o resolución de un órgano electoral, emitido en base a la Ley de Candidaturas.

Lo anterior conforme a lo dispuesto por los artículos 5, Apartado E de la Constitución local; 2, fracción I, inciso b) de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California; 282, fracción II y 284, fracción II de la Ley Electoral.

3. PROCEDENCIA

[6] Visible a fojas 10 a 15 del presente expediente.
[7] Visible a fojas 16 a 24 del presente expediente.
[8] Visible a foja 248 del presente expediente.
[9] Visible a fojas 250 y 251del presente expediente.

Previo al análisis de la controversia de fondo, se procede al estudio de las causales de improcedencia hechas valer por el Consejo General, por ser de orden público y de estudio preferente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 327, fracción III de la Ley Electoral.

En primer término, aduce la autoridad responsable que el medio de impugnación fue presentado extemporáneamente, porque no se presentó dentro de los cinco días que mandata el artículo 295 de la Ley Electoral.

Sostiene lo anterior, al considerar que el acto impugnado se aprobó durante la misma sesión en que se aprobó la Convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en participar bajo la figura de Candidatura Independiente para los distintos cargos de elección popular y, en la Base Séptima, se señaló que los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, y sujetos al tope de gastos por el tipo de elección para la que pretendan postularse, con base en los topes que apruebe en su momento el Consejo General.

Por ello, a su juicio estima que se puede inferir que el actor tuvo conocimiento de ambas determinaciones el treinta de noviembre, porque los acuerdos tomados por el Consejo General, como lo es el acto impugnado, se aprueban en sesiones públicas y son difundidos a través del portal de internet oficial del Instituto, entonces si éste se publicó el cuatro de diciembre por el Instituto, el plazo para interponer el medio de impugnación feneció el nueve del mismo mes y año.

De ahí que, colige la autoridad responsable no es factible el dicho del recurrente de que, se hizo sabedor del acto impugnado el quince de enero del año en curso, cuando se le otorgó la constancia como aspirante a candidato independiente y al no haber sido oportunamente impugnado el Dictamen, éste adquirió definitividad y firmeza, precluyendo, por ende, el derecho del actor a impugnarlo.

Por esa razón, la autoridad responsable considera que se actualizan las causales de improcedencia previstas en el artículo 299, fracciones

III y V, en relación con los numerales 294 y 295, todos de la Ley Electoral.

Es infundada la causal de improcedencia que se analiza, ya que el medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cinco días, ya que aun cuando el Dictamen se emitió el treinta de noviembre, en la especie, al actor se le otorgó la constancia como aspirante a candidato independiente hasta el quince de enero del año en curso, momento a partir del cual, para efectos de la oportunidad, surge la posibilidad de controvertirlo por acto concreto de aplicación, por lo que si presentó su recurso el veinte de enero del año que transcurre, se concluye que la presentación de la demanda resulta oportuna.

De ahí que, el plazo perentorio de los cinco días a que se refiere el numeral 295 de la Ley Electoral, no comenzó a correr en la fecha señalada por la responsable y, por tanto, no se puede considerar que el medio de impugnación promovido por el actor haya sido presentado en forma extemporánea.

Por otra parte, el Consejo General señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 299, fracción VI de la Ley Electoral, consistente en que serán improcedentes los recursos cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que se hayan consumado de un modo irreparable, debido a que el acto impugnado ya surtió sus efectos y consecuencias, por lo que desde la perspectiva de la autoridad responsable, no es posible física y jurídicamente, resarcir al recurrente en el goce del derecho que estima violado.

A juicio de este Tribunal, no se actualiza la causal de improcedencia invocada, por las consideraciones legales que a continuación se exponen.

Cabe precisar que los actos o resoluciones que se han consumado de un modo irreparable, son aquéllos que al producir todos y cada uno de sus efectos y consecuencias, material o legalmente, ya no pueden

ser restituidos al estado en que estaban antes de que presuntamente se cometieran las violaciones aducidas por el actor, es decir, se consideran consumados los actos que una vez emitidos o ejecutados, provocan la imposibilidad de restituir al promovente en el goce del derecho que se considera violado.

De esta forma, el requisito en estudio consistente en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, se establece como un presupuesto para todos los medios de impugnación en la materia, porque su falta da lugar a que no se configurara un requisito necesario para constituir la relación jurídica válida, ante la existencia de un obstáculo que impide la constitución del proceso y, con ello, se imposibilita el pronunciamiento por parte de este órgano jurisdiccional sobre el fondo de la controversia planteada.

Lo anterior es criterio reiterado por la Sala Superior, lo cual motivó la tesis de jurisprudencia, de rubro siguiente: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES**"[10], que establece que los medios de impugnación procederán solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Ello es así, en razón de que los actos emitidos y llevados a cabo por las autoridades electorales correspondientes, con motivo del desarrollo de un proceso electoral, adquieren definitividad a la conclusión de cada una de las etapas en que esos actos se emiten, lo cual se prevé con la finalidad esencial de otorgar certeza en el procedimiento electoral y seguridad jurídica a los sujetos de derecho que participan en esa elección.

[10] **Jurisprudencia 37/2002,** consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 43 y 44.

Ahora, en la especie, el actor es aspirante a Candidato Independiente para Diputado por Mayoría Relativa, en el XVI Distrito Electoral y, en esa calidad, combate los topes máximos de gastos de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano de los aspirantes a Candidatura Independiente en los presentes comicios.

Así, el artículo 7 de la Ley de Candidaturas señala que, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende cuatro etapas, a saber: la Convocatoria; los actos previos al registro de Candidatos Independientes; la obtención del apoyo ciudadano y resultados y el registro de Candidatos Independientes.

A su vez, el artículo 12, fracción II del ordenamiento legal antes invocado dispone que, para la obtención del apoyo ciudadano los aspirantes a Candidatos Independientes podrán realizar actos por medios diversos a la radio y televisión, siempre que no constituyan actos anticipados de campaña y cuando se celebren elecciones para Gobernador, munícipes y diputados, se realizan en los plazos siguientes:

- **GOBERNADOR.** Del -16- dieciséis de diciembre del año anterior a la elección hasta el -14- catorce de febrero del año siguiente.

- **MUNÍCIPES.** Del -1- primero de enero hasta el -14- catorce de febrero del año de la elección.

- **DIPUTADOS.** Del -16- dieciséis de enero hasta el -14- de febrero del año de la elección.

De lo anterior, se advierte que, al momento que se dicta esta sentencia aún nos encontramos en la etapa correspondiente a la obtención del apoyo ciudadano, pues la misma vence el catorce de febrero del año que transcurre, por lo que contrario a lo que afirma la autoridad responsable, si es jurídicamente factible resolver sobre el acto impugnado.

En consecuencia, una vez desacreditadas las causas de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable en el recurso que nos ocupa y, debido a que de su lectura se advierte que éstos reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 288 y 295 de la Ley Electoral, como se acordó en el respectivo auto de admisión, lo procedente es entrar a su estudio de fondo.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 PLANTEAMIENTO DEL CASO

De la lectura del escrito recursal se advierte que, en esencia, el recurrente se duele de lo siguiente:

Señala el actor que la autoridad responsable en el acto reclamado es omisa en respetar los principios del proceso electoral relativos a la equidad, proporcionalidad e igualdad en la contienda entre candidaturas independientes y aquellas postuladas por la vía partidista, pues al realizar una interpretación armónica, sistemática y funcional del artículo 19 de la Ley de Candidaturas a la luz de los derechos humanos y principios normativos de la Carta Magna, procede, a su juicio, la inaplicación del precepto legal antes invocado, por resultar inconstitucional el porcentaje del diez por ciento como tope de gastos para recabar el apoyo ciudadano.

Ello es así refiere el actor, debido a que los candidatos independientes en la etapa del apoyo ciudadano, de conformidad con lo que prevé el numeral antes invocado, no cuenta con instrumentos financieros públicos como en el caso de los partidos políticos; es decir, estos se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, los cuales estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General conforme el tipo de elección para la que pretenda ser postulado, siendo el tope el equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Continua expresando el recurrente que, existe un umbral de diferencia a favor de los partidos políticos en detrimento de las candidaturas independientes, señalando desde su punto de vista que, el periodo de precampaña se asemeja o es equivalente a la etapa de obtención del

apoyo ciudadano, ya que parte del caso que el primero es del -22 veintidós de enero al -20- veinte de febrero, con un tope de gastos de $264,334.12 (doscientos sesenta y cuatro mil trescientos treinta y cuatro pesos 12/100 moneda nacional) y el segundo es del -16- dieciséis de enero al -14- de febrero, con un tope de gastos por la cantidad de $132,167.06 (ciento treinta y dos mil ciento sesenta y siete pesos 06/100 moneda nacional), ambos correspondientes al XVI Distrito Electoral.

Es decir, el tope de los partidos políticos duplica el de los aspirantes a candidatos independientes, en un mayor periodo de tiempo y recibiendo financiamiento público; en tanto, el aspirante a candidato independiente, no tiene la posibilidad de acceder al financiamiento público, teniendo sólo acceso al privado y a la mitad de lo estipulado para los partidos, por lo que afirma el actor que, el acto impugnado menoscaba sus derechos político electorales.

Por tanto, la cuestión a dilucidar se centra en si se violentan los principios de equidad, proporcionalidad e igualdad en la contienda, haciendo nugatorio el derecho a ser votado y, de ser así, si resulta procedente realizar una interpretación conforme o, en su caso, si la porción normativa debe inaplicarse al caso concreto.

Cuestionamiento que será analizado a la luz de las Jurisprudencias **2/98**[11] **y 4/99**[12], emitidas por la Sala Superior, de rubro: **"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL"** y **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR"**, que impone a los órganos resolutores de tales medios, el deber de interpretarlos con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de quien promueve.

4.2 CUESTIÓN PREVIA

[11] Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, año 1998, páginas 11 y 12.
[12] Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 3, año 2000, página 17.

Antes de entrar al estudio de fondo del asunto, se hace necesario hacer las siguientes acotaciones.

I. El derecho a ser votado

Desde su promulgación, la Constitución federal 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 Constitución[13].

Desde entonces, el artículo 35 constitucional ha sido reformado en cuatro ocasiones[14], de las cuales sólo la tercera conllevó una modificación a la fracción II. En efecto, en la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, 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 políticos[15].

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 por parte de la Sala Superior.

En las jurisprudencias **27/2002**, cuyo rubro es **"DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE**

[13] El texto original del precepto en comento establecía lo siguiente:
"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:… 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;…

[14] Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis de abril de mil novecientos noventa, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, el nueve de agosto de dos mil doce y el diez de febrero de dos mil catorce.

[15] El texto del precepto modificado fue el siguiente:
Artículo 35. Son derechos del ciudadano:…
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.

LO INTEGRAN”[16], y **20/2010**, cuyo rubro es **“DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO”**[17], dicha autoridad jurisdiccional estableció que el derecho a ser votado se integra por cuatro elementos: a) Posibilidad de contender en una campaña electoral; b) El derecho a ser proclamado en caso de alcanzar la mayoría de los votos efectivamente emitidos; c) El derecho a ocupar el cargo; y d) Derecho a ejercer la función pública correspondiente.

En relación con el primer elemento, la 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 derecho[18], ello con independencia de la legitimidad de dichas afectaciones.

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 la Sala Superior como parte de un único derecho al sufragio “encaminado a la integración legítima de los poderes públicos”. Con base en esta conclusión, la Sala Superior sostuvo enfáticamente que el derecho “a ser votado”, además de su dimensión individual, conlleva una dimensión colectiva, puesto que las afectaciones al mismo se resienten también “en el derecho a votar de la ciudadanía”.

Ahora, de acuerdo al nuevo marco constitucional, las personas pueden ser votadas en dos calidades distintas: a) propuestas por un partido político; o b) de forma independiente.

---

[16] **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.

[17] **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.

[18] **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.

Además es importante recordar que el derecho a ser votado se encuentra reconocido en normas de origen internacional que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Los artículos 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos[19] y el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[20], al reconocer el derecho al voto pasivo, establecen que las personas tienen derechos y oportunidades, con un énfasis especial respecto a la obligación de los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para materializar los derechos políticos formalmente reconocidos.

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**.

Por su parte, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho **-Comisión de Venecia-,** emitió el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral,[21] que contiene un conjunto de directrices, entre las cuales destaca la relativa a la **igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos, la cual debe entenderse como un mandato de orientar las decisiones hacia la búsqueda de que sea**

---

[19] **Convención Americana sobre Derechos Humanos**
Artículo 23. Derechos Políticos
1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: …
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.

[20] **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:…
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.

[21] **Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia**
La igualdad del sufragio.
La igualdad del sufragio supone:
Igualdad de oportunidades.
a. Deberá garantizarse la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos. Ello implica la neutralidad de las autoridades públicas.
b. El sufragio libre.
Libertad del votante para formar su opinión.
Las autoridades públicas deberán respetar su deber de neutralidad. En particular, ello tiene que ver con: la financiación de los partidos y de los candidatos.
Condiciones para la aplicación de los principios.
El respeto de los derechos fundamentales.

el electorado y no el marco normativo e institucional quien decida quien los representa.

Las elecciones democráticas no son posibles sin el respeto de los derechos humanos, las restricciones a estas libertades deberán tener una base jurídica, respetar el interés público y cumplir con el principio de proporcionalidad.

En ese tenor, queda en evidencia la existencia de un estándar internacional conforme al cual 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 que el derecho a ser votado también conlleva la protección de la oportunidad real de que una persona obtenga los votos suficientes para acceder al cargo que pretende.**

Como puede advertirse, 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, lo que a su vez obliga al propio Estado a limitar 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, mediante un aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

En estos términos, en cumplimiento al principio de progresividad reconocido en el artículo 1 de la Constitución federal, se ampliaron 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 candidatos de manera independiente, en términos de su artículo 35, fracción II, como una alternativa a la participación a través de los partidos políticos.

Por su parte, de conformidad con la base I del artículo 41 de la Constitución federal, 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, por lo que no tendría sentido limitar las posibilidades reales de los candidatos independientes para competir y ganar una elección, en aras de favorecer a los partidos políticos, como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público[22].

De lo citado, se puede colegir que el derecho al voto que estima lesionado el actor, guarda una relación inmediata con la posibilidad de contender en igualdad de condiciones con sus iguales partidarios, lo que a su parecer se trastoca por no contar con las mimas prerrogativas económicas.

II. Reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes

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

En consecuencia, el veintisiete de diciembre de dos mil trece, la Constitución se reformó en su artículo 116, a efecto establecer que las constituciones y leyes de los estados, así como la Asamblea Legislativa del entonces 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

[22] Criterio sostenido en el SUP-REC-193/2015.

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 dos mil catorce, específicamente en su parte legislativa, se establecieron las reglas para la participación de los candidatos independientes tanto a nivel federal como en el caso del entonces Distrito Federal.

Ahora, en cuanto al reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes, la Sala Superior 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 democráticos[23].

Más allá de lo narrado, y aunque pudiera resultar aparentemente contradictorio, se 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, reconoce que el Poder Revisor de la Constitución actuó en cumplimiento al principio de progresividad reconocido en el tercer párrafo del artículo 1 constitucional, al ampliar los alcances del derecho de las personas a ser votadas, señalando que deberá

[23] **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.

garantizarse tanto respecto de quienes hayan sido postuladas por un partido político, como de quienes hayan solicitado directamente su registro como candidatas.

La Sala Superior en el expediente SUP-JDC-1004/2015, determinó en lo que aquí interesa que, 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.

Aunque en el precedente en cita no se desarrolló, esta conclusión es un corolario de tres preceptos constitucionales que deben interpretarse armónicamente:

a) El tercer párrafo del artículo 1 constitucional[24], el cual señala como principio rector de los derechos humanos el de progresividad**,** lo que limita la actividad del Poder Revisor de la Constitución;
b) El artículo 15[25], 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
c) El artículo 35, fracción VIII, fundamento 3o[26], conforme al cual no podrán ser objeto de consultas populares las limitaciones o restricciones a derechos humanos, lo que limita la posibilidad

[24] **"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."
[25] **"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."

[26] "**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; …".

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,[27] asunto en el cual estableció:

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, a través del incremento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Todo lo anterior, permite a este Tribunal 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, extendiendo el

[27] Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221.

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 ha resuelto varias acciones de inconstitucionalidad en los cuales ha convalidado algunos de los requisitos y condiciones establecidas a nivel legislativo para el registro de las candidaturas independientes. Entre los asuntos de referencia vale la pena destacar las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y su acumulada, 38/2014 y sus acumuladas, 43/2014 y sus acumuladas, 49/2014, 65/2014 y su acumulada, así como 56/2014 y su acumulada, en las cuales se **determinó que los órganos legislativos cuentan con una amplia libertad de configuración legal para regular los porcentajes de apoyo ciudadano que deben acreditar quienes aspiren a obtener el registro de una candidatura independiente.**

De esto surgen dos reflexiones,[28] 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. La Sala Superior en el expediente SUP-JDC-1004/2015, resolvió en el sentido de declarar excesivo uno de los requisitos legislativos para el registro de candidaturas independientes.

[28] Similar criterio se sostuvo en el expediente SG-JDC-80/2017.

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.

4.3 MARCO NORMATIVO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES Y PARTIDOS POLÍTICOS

Si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido que el legislador de cada entidad federativa goza de la potestad de instrumentar el ejercicio del derecho ciudadano a ser postulado como candidato independiente en su demarcación, dicha libertad de configuración legal de un derecho fundamental no es absoluta e ilimitada, porque estos sólo pueden ser objeto de restricciones que obedezcan a un fin constitucionalmente legítimo y conforme al principio de proporcionalidad.

Por otro lado, de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución federal, y con base en una interpretación pro persona del derecho ciudadano a ser votado 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, conclusión que se sustenta en tres premisas:

A) Tanto la Suprema Corte como la Sala Superior, han sostenido que los partidos políticos 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;

B) 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; y

C) **La medida resulta desproporcionada para 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.

Lo anterior, acorde al criterio de tesis **XXI/2015**,[29] de rubro: **"CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS."**

Por otro lado, se ha expuesto que 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 los candidatos independientes deban recibir, cuando menos un trato **que facilite y torne accesible el poder ganar una elección al competir en similares condiciones respecto a otros participantes que hubieran emanado de un partido político.**

Sobre esa base, se debe apuntar que los candidatos independientes contienden en los procesos electorales rigiéndose por los principios de la materia, entre los cuales se encuentra el de equidad.

[29] Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 45, 46 y 47. Dicho criterio se sustentó en el SUP-REC-193/2015.

Así, resulta oportuno señalar que el orden jurídico les reconoce el derecho a recibir financiamiento público y privado para la obtención del voto, siendo que tales recursos están sujetos al cumplimiento del régimen de fiscalización, transparencia y del principio de equidad.

De modo que el financiamiento que deben recibir de forma equitativa está referido a las condiciones bajo las cuales participan en los comicios.

Así la normativa legal pacta en lo conducente lo siguiente:

El artículo 41 constitucional, base II, en su parte conducente, se aprecia que dicho precepto está dirigido a la regulación del financiamiento público de los partidos políticos, de ahí que, el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, está diseñado únicamente para los partidos políticos.[30]

A su vez, la Constitución federal, en su numeral 116, fracción IV, incisos k) y p), dispone que de conformidad a las bases establecidas en la misma y en las leyes generales en la materia; las constituciones y las leyes de los Estados, deberán regular lo relativo a los requisitos, derechos y prerrogativas de los candidatos independientes garantizándoles su derecho al financiamiento público.

En relación con lo anterior, los artículos 398 y 399 la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen la bases relativas al régimen de financiamiento para candidatos independientes, señalando que tendrá las modalidades de público y privado, y que este último se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, **el cual no podrá rebasar el diez por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate.**

El artículo 5, Apartado D de la Constitución local refiere que los ciudadanos que participen como candidatos independientes tendrán derecho al financiamiento público en los términos de Ley.

[30] Como lo sostuvo la Sala Superior en el expediente SUP-REC-193/2015.

De igual manera, el artículo 5, apartado A, del ordenamiento legal antes señalado establece que la ley garantizará que los partidos políticos 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.

Por otra parte, la Ley de Candidaturas en su artículo 19 dispone que ***los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados*** de origen lícito, en términos de la legislación aplicable, y están sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado.

En el referido precepto legal antes invocado se determina que, ***el tope será el equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate***, y los aspirantes que rebasen el tope de gastos señalado, perderán el derecho a ser registrados como Candidato Independiente o, en su caso, si ya está hecho el registro, se cancelará el mismo.

El artículo 35 Ley de Candidaturas establece como obligación de los candidatos independientes aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de campaña. Por otra parte, el numeral 38 del referido ordenamiento dispone que el régimen de financiamiento de los Candidatos Independientes tendrá las modalidades privado y público.

El artículo 39 de la misma ley señala que el financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar el -50%- cincuenta por ciento del tope de gasto de campaña para la elección de que se trate.

Los artículos 45 y 46 del mismo cuerpo legal disponen que los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público exclusivamente para sus gastos de campaña y que para los

efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro, de la siguiente manera:

> Cuando se renueve el Titular del Poder Ejecutivo, Congreso del Estado y Munícipes.
>
> a) Un -34%- treinta y cuatro por ciento se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Gobernador del Estado.
> b) Un -33%- treinta y tres por ciento se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas de candidatos independientes al cargo de Munícipes.
> c) Un -33%- treinta y tres por ciento se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de Diputados.
>
> En el supuesto de que un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del -50%- cincuenta por ciento de los montos referidos.

En el mismo tenor, tal ordenamiento en su numeral 46 establece que tratándose en el año de la elección en el que se renueve al Titular del Poder Ejecutivo estatal, integrantes del Congreso del Estado y munícipes de los ayuntamientos el financiamiento público se distribuirá en un -34%- treinta y cuatro por ciento de manera igualitaria entre los Candidatos Independientes a ese cargo; en un -33%- treinta y tres por ciento de todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de Diputados y el otro 33%, en los mismos términos, entre todas las planillas al cargo de Munícipes.

A su vez, el artículo 43 de la Ley de Partidos establece que el financiamiento público que el Estado otorgará a los partidos políticos a través del Instituto, comprende:

I. El financiamiento en apoyo a las actividades ordinarias de los partidos políticos, el cual se les otorgará anualmente.

II. El financiamiento para la obtención del sufragio, que se otorgará en el año en que se celebren elecciones ordinarias a los partidos políticos que participen en ellas.

III. El financiamiento especial en apoyo a la realización de actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales que se les otorgará anualmente en los términos de la presente ley.

Así, el artículo 48 de la Ley de Partidos, expresa que tratándose de partidos políticos el financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites:

a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el -2%- dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los Partidos Políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate.

b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el -10%- diez por ciento del tope de gasto para la elección a gobernador inmediata anterior.

c) Cada partido político, a través del órgano competente, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.

d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección a gobernador inmediata anterior.

Es decir, existe un reconocimiento para las candidaturas independientes respecto a los múltiples derechos de los que goza así como las cargas que le son conferidas, empero, al llegar al tema de la delimitación de los topes de gastos para recabar el apoyo ciudadano y de campaña las cosas cambian en su perjuicio según se apunta.

4.4 INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE CANDIDATURAS

En el agravio en estudio, el actor se duele que el acto impugnado violentó los principios de equidad, proporcionalidad e igualdad en la contienda, porque existe un umbral de diferencia a favor de los partidos políticos en detrimento de las candidaturas independientes, ya que el techo para contender de los partidos políticos duplica el de los aspirantes a candidatos independientes.

En este sentido, afirmó que el artículo 19 de la Ley de Candidaturas establece que tratándose de “candidatos independientes”, el financiamiento privado no podrá rebasar del diez por ciento del tope de gastos de campaña aprobado para la elección correspondiente, siendo dicha norma inconstitucional, porque no existe un trato equitativo e igualitario entre los institutos políticos y los candidatos independientes, sino que este es desproporcional y, por ende, trastoca su derecho político-electoral de ser votado, motivo por el cual solicita su inaplicación.

Este órgano jurisdiccional estima que, le asiste la razón al actor en el sentido de que la autoridad responsable soslayó realizar una interpretación más extensiva de todas las disposiciones que rigen en torno a la figura de los candidatos independientes, más aun las relativas al financiamiento privado, para proteger el ejercicio pleno del derecho a ser votado del recurrente, previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución federal, al fijar los límites a su financiamiento privado conforme a los montos a que se contrae el acto impugnado.

En primer lugar, debemos señalar que de conformidad con el texto vigente del artículo 1 de la Constitución federal, el orden jurídico mexicano cuenta con lo que se ha denominado un nuevo bloque de constitucionalidad. Este nuevo paradigma implica que, en materia de derechos fundamentales, nuestro orden jurídico tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Cabe destacar que el ordenamiento jurídico mexicano se ha caracterizado por seguir un modelo constitucionalista, en el cual la Constitución federal actúa como norma fundamental del mismo, determinando la validez y vigencia del resto de las normas jurídicas que conforman dicho ordenamiento y poniendo un especial énfasis en la protección de los derechos fundamentales.

En esa tesitura, los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, ya sea por estar directamente en el texto de la Constitución o por encontrarse consagrados en los tratados internacionales ratificados por México, también son normas fundamentales con un grado máximo de fuerza vinculante dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Los derechos fundamentales se distinguen de las normas que contienen reglas por ser normas que no tienen acotadas o identificadas sus condiciones de aplicación, lo que las dota de una estructura de principios: contienen un mandato de optimización con la

instrucción de que algo sea realizado en la mayor medida posible. Pero la determinación de cuál sea la mayor medida posible dependerá de las otras normas jurídicas que también resulten aplicables en el caso concreto, pues los principios están indefectiblemente llamados a ser limitados por los otros principios con los que entren en interacción, así como las reglas que los desarrollen.

Así, se estima que la interpretación que se debe de realizar a las disposiciones que rigen en materia de candidaturas independientes y más específicamente las relativas al financiamiento privado para recabar el apoyo ciudadano, debe de ser a la luz de una interpretación atendiendo al criterio que sea más favorable a la protección del derecho de ser votado reconocido en el 35 de la Constitución federal, acorde al mandato que el artículo 1 del propio Texto Fundamental impone a todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.

El contenido del numeral 19 de la Ley de Candidaturas, cuya interpretación se combate es del siguiente contenido:

> "**Artículo 19**.
>
> ***Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito***, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado. ***El tope será el equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.***
>
> Los aspirantes que rebasen el tope de gastos señalado en el párrafo anterior perderán el derecho a ser registrados como Candidato Independiente o, en su caso, si ya está hecho el registro, se cancelará el mismo."

El numeral en cita contempla que el financiamiento privado para recabar el apoyo ciudadano, no podrá exceder el diez por ciento del tope del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Disposición que admite una interpretación más amplia entorno a las demás que regulan el tópico en estudio y no solo la literal como la adoptada por la responsable que podría conducir, como en el caso en concreto, a pretender que con los montos aprobados como límite al financiamiento privado –recabar apoyo ciudadano-, los y las aspirantes a candidatos independientes estuvieran en aptitud de

participar en forma equitativa en la contienda electoral, situación que materialmente resultaría imposible, toda vez que los montos –precampañas- a que tendrán acceso los precandidatos de partidos políticos son sumamente superiores.

Interpretación que restringe de manera desproporcionada el derecho político electoral de ser votado reconocido en el artículo 35 de la Constitución federal, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, cabe mencionar la jurisprudencia 29/2002 sustentada por la Sala Superior que refiere los alcances de los derechos político-electorales, de rubro **"DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA"**[31] .

En ese orden, los cánones de interpretación, tanto de las disposiciones constitucionales como de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, así como el principio de progresividad, exige del operador jurídico maximizar el pleno ejercicio del derecho fundamental de ser votado.

En relación al caso que nos ocupa, el artículo 116 de la Constitución federal establece, entre otras cosas, que de conformidad con las bases establecidas en ese ordenamiento y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

De lo anterior se colige, que la regulación respecto a las candidaturas independientes deberá darse dentro de los parámetros que enmarca el derecho a ser votado contenido en el citado numeral 35.

En este orden de ideas, el multicitado derecho debe garantizarse tanto respecto de quienes sean postulados por un partido político,

[31] Jurisprudencia 29/2002, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, páginas 27 y 28.

como de quien haya obtenido su constancia como aspirante a candidato independiente y en ambos casos deben regirse por un marco normativo que les permita competir en igualdad de oportunidades, pues esto es un corolario del principio de equidad que rige las contiendas electorales, en las cuales resulta de gran importancia la posibilidad real de éxito de recabar el apoyo ciudadano, de modo que los actos partidistas o estatales que disminuyan las posibilidades de éxito deberán entenderse como una trasgresión al citado derecho, lo que en la especie aconteció mediante la aprobación del acto reclamado, pues con ello, como lo señala el actor, se le impusieron montos significativamente menores como tope de gastos para recabar el apoyo ciudadano que el autorizado, en su caso, por analogía para los precandidatos de partidos políticos.

Ahora bien, en la aprobación del acto impugnado la autoridad responsable se alejó del criterio interpretativo progresista, en el sentido de salvaguardar el principio de equidad en aras de proteger el derecho humano a ser votado, por el contrario con la determinación de los límites a las aportaciones de carácter privado realizadas a favor de los y las aspirantes a candidatas y candidatos independientes para recabar el apoyo ciudadano contenidos en el acto reclamado, estableció a las candidaturas independientes una limitación del -10%- diez por ciento, en tanto el límite para los gastos de precampaña es el -20%- veinte por cientos, ambos sobre la base de lo señalado para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate, lo que genera una situación de desigualdad entre las candidaturas independientes y los partidos políticos.

En ese contexto, si para establecer los límites o topes del financiamiento privado de los y las aspirantes a candidatos independientes para recabar el apoyo ciudadano, el Consejo General debió de manera análoga, hacer el análisis del caso como lo hizo la Sala Superior en el expediente SUP-REC-193/2015, en el que determinó que los candidatos independientes podrán acceder a dicho financiamiento, siempre y cuando, por una parte ***no rebase el tope establecido como gastos de campaña para los partidos políticos*** aun y cuando esté por encima del financiamiento público, pues con ello se puede equilibrar y tornar en posible una participación justa en

la contienda electoral, pues como ya quedó asentado dicho principio de prevalencia no les es jurídicamente aplicable, y por la otra, que los recursos sean de procedencia lícita.

Se arriba a la anterior conclusión, toda vez que conforme a las cifras contenidas en los Dictámenes Ocho, Once y Doce[32], aprobados por el Consejo General, y que son aplicables al caso que nos ocupa, los montos a que tendrán acceso quienes son aspirantes a candidaturas independientes para recabar el apoyo ciudadano en el proceso electoral que transcurre, se estiman inequitativos para poder contender si se tiene en consideración que se trata de cifras muy inferiores en relación a las que dispondrán los precandidatos de los partidos políticos en las precampañas -por analogía-, ello según se aprecia en los siguientes cuadros esquemáticos:

ESTADO/ MUNICIPIO/	**TOPES MÁXIMOS DE GASTOS DE CAMPAÑA 2018-2019** *-Dictamen Once-*	**TOPES MÁXIMOS DE GASTOS DE PRECAMPAÑA** *-Dictamen Doce-*	**TOPE DE GASTOS PARA ACTIVIDADES TENDENTES PARA OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO** *-Dictamen Ocho-*	**DIFERENCIA ENTRE LOS MONTOS DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO**
ESTADO	$23'716,649.86 M.N.	$4'743,329.97 M.N.	$2'265,007.93 M.N.	$2'478,322.04 M.N.
MEXICALI	$7'070,900.06 M.N.	$1'414,180.01 M.N.	$735,949.24 M.N.	$678,230.77 M.N.
TECATE	$2'140,546.18 M.N.	$428,109.24 M.N.	$224,228.77 M.N.	$203,880.47 M.N.
TIJUANA	$10'702,730.90 M.N.	$2'140,546.18 M.N.	$1'121,143.87 M.N.	$1'019,402.31 M.N.
ENSENADA	$3'982,969.98 M.N.	$796,593.99 M.N.	$482,283.38 M.N.	$314,310.61 M.N.
P. ROSARITO	$2'140,546.18 M.N.	$428,109.24 M.N.	$224,228.77 M.N.	$203,880.47 M.N.

DISTRITO	**TOPES MÁXIMOS DE GASTOS DE CAMPAÑA 2018-2019** *-Dictamen Once-*	**TOPES MÁXIMOS DE GASTOS DE PRECAMPAÑA** *-Dictamen Doce-*	**TOPE DE GASTOS PARA ACTIVIDADES TENDENTES PARA OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO** *-Dictamen Ocho-*	**DIFERENCIA ENTRE LOS MONTOS DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO**
I	$1'721,131.15 M.N.	$344,226.23 M.N.	$71,354.14 M.N.	$272,872.09 M.N.
II	$1'400,557.94 M.N.	$280,111.59 M.N.	$73,871.99 M.N.	$206,239.60 M.N.
III	$1'144,384.92 M.N.	$228,876.98 M.N.	$58,290.95 M.N.	$170,586.03 M.N.
IV	$1'213,229.39 M.N.	$242,645.88 M.N.	$174,008.75 M.N.	$68,637.13 M.N.
V	$1'591,596.66 M.N.	$318,319.33 M.N.	$120,419.55 M.N.	$197,899.78 M.N.
VI	$1'693,116.81 M.N.	$338,623.36 M.N.	$238,003.85 M.N.	$100,619.51 M.N.
VII	$1'141,150.34 M.N.	$228,230.07 M.N.	$100,179.61 M.N.	$128,050.46 M.N.

[32] Consultable en las direcciones electrónicas http://www.ieebc.mx/extraordinaria2018.html y http://www.ieebc.mx/extraordinaria2019.html.

VIII	$1’186,198.06 M.N.	$237,239.61 M.N.	$148,038.64 M.N.	$89,200.97 M.N.
IX	$1’125,153.03 M.N.	$225,030.61 M.N.	$66,683.23 M.N.	$158,347.38 M.N.
X	$1’003,961.10 M.N.	$200,792.22 M.N.	$109,389.26 M.N.	$91,402.96 M.N.
XI	$1’283,026.01 M.N.	$256,605.20 M.N.	$134,549.83 M.N.	$122,055.37 M.N.
XII	$1’236,011.30 M.N	$247,202.26 M.N.	$81,849.60 M.N.	$165,352.66 M.N.
XIII	$1’413,335.14 M.N.	$282,667.03 M.N.	$448,466.26 M.N.	$165,799.23 M.N.
XIV	$1’544,307.98 M.N.	$308,861.60 M.N.	$207,376.24 M.N.	$101,485.36 M.N.
XV	$1’976,358.79 M.N.	$395,271.76 M.N.	$274,907.14 M.N.	$120,364.62 M.N.
XVI	$1’435,564.29 M.N.	$287,112.86 M.N.	$132,167.06 M.N.	$154,945.80 M.N.
XVII	$1’607,566.95 M.N.	$321,513.39 M.N.	$86,654.74 M.N.	$234,858.65 M.N

Como se observa de los cuadros esquemáticos, la norma en cuestión establece un límite al financiamiento privado de los y las aspirantes a candidatos independientes para obtener el apoyo ciudadano, que genera una situación de desigualdad en comparación con el límite establecido para los gastos de precampaña de los precandidatos de los partidos políticos, motivo por el cual se hace necesario que el referido financiamiento privado se homologue al límite de las precampañas, a efecto de hacer competitiva la figura de las candidaturas independientes en condiciones de equidad frente a la de los partidos políticos.

Argumentar lo contrario a lo sostenido en la presente resolución, significaría reducir las posibilidades de éxito para los y las aspirantes a candidatos independientes a efecto de recabar el apoyo ciudadano, al ignorar que los derechos políticos deben entenderse como oportunidades reales y efectivas.

Finalmente, se precisa que lo anterior no exime a los y las aspirantes a candidatos independientes de cumplir con las obligaciones en materia de financiamiento privado, contenidas en diversas disposiciones legales.

Así, en términos de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Candidaturas, los y las aspirantes a candidatos independientes se encuentran obligados a rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por

interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de los entes a que se refiere el artículo 40 del mencionado ordenamiento.

En efecto, conforme al numeral último citado, los candidatos independientes, no pueden aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, así como los ayuntamientos y demás entes señalados en tal dispositivo; ni realizar las acciones señaladas en los artículos 41 y 44 de la Ley de Candidaturas, solo por mencionar algunas.

En el mismo sentido, no podrán obtener financiamiento por concepto de préstamos personales en efectivo, cheque, transferencia bancaria o instrumento similar de personas físicas, ni se deberán suscribir contratos de mutuo para la obtención de financiamiento de personas físicas y morales en términos del artículo 101 del Reglamento de Fiscalización del INE, debiendo sujetarse también, en lo conducente, al control de las aportaciones de aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos a que refiere su artículo 104, así como a las demás disposiciones de este ordenamiento.

En esas condiciones, la porción normativa a partir de una **interpretación del principio pro persona** resuelve la problemática en favor del recurrente, sin que se llegue a la inaplicación al caso concreto.

De lo anterior se advierte, que antes de inaplicar una norma jurídica, es necesario agotar en ese orden los pasos a fin de interpretar una norma, debiendo agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución federal y que le permita subsistir dentro del orden jurídico.

De ahí que, conforme a las anteriores consideraciones se estima fundado el motivo de disenso aducido por el recurrente, por lo que procede revocar el acto impugnado.

En cuanto a la inaplicación del artículo 19 de la Ley de Candidaturas, por ser inconstitucional, según el dicho del actor, para este órgano jurisdiccional resulta innecesario pronunciarse respecto a la constitucionalidad de la norma, y por ende, la inaplicación solicitada, en virtud de que la interpretación por el principio pro persona, acorde a los derechos humanos, favoreciendo en todo a las personas con la protección más amplia, efectuada en términos de las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden, fue posible acogerse a las pretensiones del actor, de ahí lo innecesario del análisis respectivo.

4.5 EFECTOS

En esas condiciones, al estimarse fundado el planteamiento expuesto por el recurrente, lo conducente es **revocar** el acto impugnado para el efecto de que la responsable en un término de **cuarenta y ocho horas** contados a partir de la notificación de la presente resolución, emita un nuevo Dictamen en el que se determinen los límites a las aportaciones de carácter privado realizadas a favor de las y los aspirantes a candidaturas independientes para recabar el apoyo ciudadano en el Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019 en Baja California.

En consecuencia, dichos límites deberán determinarse sin que el financiamiento privado pueda rebasar el tope establecido a los Topes Máximos de Gastos de Precampaña a erogar por los partidos políticos en el actual proceso electoral.

La autoridad responsable deberá informar a este Tribunal sobre el cumplimiento dado a la presente resolución, dentro de las **veinticuatro horas siguientes** al momento en que lo acate, haciendo llegar para ello una copia certificada de las constancias que lo acrediten fehacientemente.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E LVE:

ÚNICO. Se **revoca** el Dictamen Ocho de la Comisión del Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento del Consejo General Electoral del

Instituto Estatal Electoral de Baja California, para los efectos precisados en el considerando 4.5 de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **UNANIMIDAD** de votos de los Magistrados que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA PRESIDENTA

JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO

LEOBARDO LOAIZA CERVANTES
MAGISTRADO

ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS