



LA DEMOCRACIA A JUICIO

EL PAPEL DE LAS SENTENCIAS DEL TEPJF EN LAS ELECCIONES 2018



ASUNTO: SUP-JDC-0223-2018 (JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO)

FECHA: 25/04/2018

PALABRAS CLAVE: Diseño de las boletas electorales; Candidaturas independientes

BOLETIN DE PRENSA: No

MAGISTRADO/A: INDALFER INFANTE GONZALES

VOTO PARTICULAR/CONCURRENTE: MONICA ARALÌ SOTO FREGOSO, FELIPE DE LA MATA PIZANA Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

AMICI CURIAE: No

USO DE DERECHO EXTRANJERO/INTERNACIONAL: Si

El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo por el que emitió la Convocatoria para el Registro de Candidaturas Independientes a la Presidencia de la República, Senadurías o Diputaciones Federales por el Principio de Mayoría Relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, identificado con la clave INE/CG426/2017. El doce de octubre de dos mil diecisiete, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo solicitó ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral su registro como aspirante a candidata independiente a la Presidencia de la República. A partir de la propia fecha, una vez que Margarita Ester Zavala Gómez del Campo obtuvo la constancia de aspirante a candidata independiente, inició la recolección de los apoyos ciudadanos para el registro de su candidatura. El doce de marzo de dos mil dieciocho, la actora presentó solicitud para ser registrada como candidata independiente a la Presidencia de la República, en términos del Considerando (7) Séptimo del Acuerdo INE/CG508/2017, en el cual se determinó que el registro de candidaturas para el citado cargo sería del once al dieciocho de marzo del año en curso. El treinta de marzo de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el Acuerdo INE/CG287/2018 “sobre la solicitud de registro de candidatura independiente a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentada por Margarita Ester

Zavala Gómez del Campo” en el que determinó lo siguiente: “El Consejo General procede a el registro de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo como candidata independiente a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se otorga a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo el plazo de 48 horas, contado a partir de la notificación del presente, a efecto de que presente a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el emblema que será utilizado en su propaganda electoral, mismo que deberá apegarse a lo establecido en la base novena de la Convocatoria”. El dos de abril de dos mil dieciocho, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, por conducto de su representante, presentó ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir el acuerdo señalado en el párrafo que antecede, el cual fue remitido el seis de abril del año que transcurre a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por acuerdo de seis de abril de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-JDC-223/2018 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En sus argumentos le Margarita Ester Zavala Gómez del Campo expone que la negativa del registro del emblema donde aparece su silueta resulta violatoria de los principios de equidad, certeza, objetividad e imparcialidad en la contienda electoral, toda vez que las disposiciones normativas, precedentes y tesis aislada que sirvieron de sustento de la determinación impugnada se encuentran referidos a los partidos políticos, por lo que resulta desproporcionada su aplicación a las candidaturas independientes. En ese sentido, resulta válido la inclusión de la silueta de la candidatura independiente en la boleta electoral en la elección de la Presidencia de la República. Afirma la accionante que no existe prueba científica, ni dictamen pericial, que pueda afirmar que cualquier elemento alusivo a la candidata que se presente ante la ciudadanía ejercerá influencia en el electorado al momento de la emisión del sufragio. La inclusión de la silueta de la candidata independiente en la boleta electoral restituirá las condiciones de desventaja en relación con el número de veces en que aparecerá el nombre de cada uno de los candidatos postulados por las coaliciones electorales a la Presidencia de la República en el proceso electoral en curso. Según la actora, la obligación impuesta a la candidatura independiente para que el emblema no contenga la silueta o fotografía de la candidata es una restricción injustificada al derecho de ser votada, lo cual, no supera el test de proporcionalidad, conforme al cual se exige que la restricción a un derecho humano persiga un fin legítimo sustentado constitucionalmente, además de ser proporcional, necesaria e idónea. Así, al tratarse de una restricción impuesta a las candidaturas independientes sin analizar el contexto de las coaliciones de los partidos políticos, implica un trato discriminatorio, lo cual, contraviene el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1 constitucional.

Estudio de los agravos de la Sala Superior: En principio, se señala que contrario a lo aseverado por la actora, en el caso no se encuentra a discusión su derecho a ser votada, en tanto, tal situación no está cuestionada desde el momento en que tiene acceso a una candidatura independiente, derecho que goza de efectividad por virtud de que la autoridad administrativa electoral nacional ha determinado su registro en tal sentido. Lo anterior en términos de lo previsto en el artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a partir de una reforma constitucional posibilitó acceder a los cargos de elección popular por la vía independiente. La norma fundamental dispone ese derecho siempre que se cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, lo cual significa que la participación de los contendientes se sujeta a la forma y términos en que los procesos electorales se regulan por el orden jurídico de la materia, incluyendo los requisitos de índole operativo y/o instrumental que posibilitarán el cumplimiento de la función estatal de organizar las elecciones. Así, no se discute si se tiene -o no- el derecho de la actora a ser votada, pues ese núcleo esencial ya es efectivo, como lo disponen las normas

constitucionales invocadas, de lo que se trata, es dilucidar si con la pretensión de la accionante de que aparezca su emblema propuesto en la boleta electoral, se cumplen las condiciones y términos legales que el Constituyente Permanente dejó a la libre configuración legislativa, respecto al diseño de las boletas electorales, en lo tocante a la forma en que aparecerán los candidatos que contiendan a los cargos de elección popular que se renovarán, para fines del sufragio que emitirán los electores. Las normas legales garantizan que las candidatas y/o candidatos independientes y/o postulados por los partidos políticos y/o coaliciones puedan ser plenamente identificados por los electores en condiciones de igualdad, con lo que el legislador asegura el derecho a ser votado el día de la jornada electoral que, por medio de boletas electorales como mecanismos instrumentales del derecho a sufragar contienen los requisitos esenciales y suficientes para el ejercicio del sufragio activo y pasivo, sin que se adviertan elementos que obstaculicen el ejercicio de tal derecho. Ahora, el precepto cuya constitucionalidad se examina, se refiere a las boletas electorales que deberán de utilizarse en elecciones de carácter federal; es decir, cuando se renueven los cargos de Presidente de la República, diputados federales de mayoría relativa y representación proporcional, así como Senadores por ambos principios, a través del cual, se proscribió la inclusión de elementos como la fotografía y/o silueta de las candidatas y/o candidatos, los cuales se estima de naturaleza adicional, en tanto, no impiden la plena identificación por parte del elector de las candidaturas que serán votadas el día de la jornada electoral, de ahí que no trastoca al núcleo esencial del derecho a sufragar.

La disposición legal cuestionada es del tenor siguiente: “Artículo 434. 1. En la boleta no se incluirá, ni la fotografía, ni la silueta del candidato.” Opuesto a lo aseverado por la actora, no se trata de una norma que regule exclusivamente a los partidos políticos, dado que expresamente regula la prohibición de incluir la fotografía y/o la silueta de los candidatos independientes, por ello es inexacto que se esté aplicando una regla confeccionada para los partidos políticos y no a las candidaturas independientes. Ahora, la norma impugnada se ajusta a la regularidad de la Constitución Federal, por ser conforme a los artículos 35 y 41,2 de la propia Ley Fundamental, en la porción citada, puesto que la limitante, concretamente a que en la boleta electoral no aparezca ni la fotografía, ni la silueta de la candidata o candidato independiente, obedece al objetivo de equilibrar las condiciones de competitividad en la contienda electoral, ya que tal posibilidad tampoco se permite en la ley respecto de los candidatos postulados por los partidos políticos, por lo que se trata de disposiciones que regulan de forma moderada y en armonía, acorde al tipo de candidatura de que se trate, los elementos esenciales que en condiciones de igualdad permitirán a los electores emitir su voto por los candidatos de su preferencia que aparezcan en las boletas electorales, lo cual tiene el objeto de cumplir los principios rectores de la materia electoral. De los numerales 2 y 25, del Pacto Internacional, y el 23, de la Convención Americana, se desprende esencialmente lo siguiente: • Todos los ciudadanos deben gozar de los derechos consagrados en esos cuerpos normativos, sin distinciones o restricciones injustificadas. • Uno de esos derechos es el de ser elegido 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 • Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país • Autoriza a que la legislación reglamente el ejercicio de los derechos, entre los que se encuentra el ser votado para un cargo de elección popular. Conforme a lo expuesto se obtiene que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establecen los requisitos que debe cumplir el diseño de las boletas electorales (por no corresponder a ese cuerpo normativo su desarrollo), lo que en modo alguno significa que su regulación pueda apartarse de los principios constitucionales rectores de los procesos electorales, ni afectar el núcleo esencial del derecho al sufragio activo y/o pasivo. Así, resulta menester correr el test de constitucionalidad con el propósito de explicitar las razones por las que se estima que el precepto controvertido se ajusta a la regularidad constitucional.

Se destaca que el legislador tiene la facultad de reglamentar el ejercicio de los derechos político-electorales, circunstancia que resulta razonable, debido a que corresponde a la ley establecer la forma, términos y condiciones en las que podrán participar en el proceso comicial de que se trate, por razones de interés general, según se mandata por la propia norma fundamental del país. Conforme al artículo 41 constitucional, el diseño de la documentación electoral, entre la que destaca la boleta electoral, es de libre configuración legislativa. La modalidad del ejercicio de la atribución de regular los requisitos que debe cumplir la documentación que se utilizará el día de la jornada comicial, particularmente, las boletas electorales, mediante el desarrollo legal que efectúe el órgano legislativo competente, está sujeto a que dichas prescripciones legales, sean conformes con los derechos, exigencias colectivas y necesidades imperantes en una sociedad democrática. Se trata, de una norma instrumental cuyos contornos deben establecerse por el órgano legislativo correspondiente, garantizando condiciones de igualdad que respeten los principios y bases del sistema democrático nacional que tienden a que el Instituto Nacional Electoral cumpla con su función de organizar las elecciones, para que las candidatas y candidatos puedan ser votados a cargos de elección popular. Conforme con lo que antecede, no puede considerarse que la disposición legal federal que establece, que en la boleta no se incluirá, ni la fotografía, ni la silueta del candidato o candidata, por sí misma, implique una vulneración de las normas y principios Constitucionales, toda vez que, al tratarse de un elemento accesorio, se encuentra en el ámbito de la libertad legislativa con la que el Constituyente Permanente facultó al legislador ordinario. Corrobora lo anterior, la circunstancia de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Castañeda Gutman ha destacado que los Estados deben realizar el diseño de un orden normativo que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos, para lo cual deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado; es decir, el deber de emitir códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio y la normativa necesaria en materia de elecciones, como son los requisitos que deben contener la boleta electoral tratándose de candidaturas independientes y las postuladas por los partidos políticos.

De todo lo anterior, se colige que constituye una atribución del legislador ordinario regular las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que deben reunir las boletas electorales, como en el caso, lo constituyen las disposiciones que establecen los elementos esenciales que se deben contemplar en tales instrumentos, así como la disposición que proscribe incluir, la fotografía y/o la silueta de la candidata o candidato a un cargo de elección popular, por considerar que se trata de un elemento adicional en tanto no obstaculiza el derecho al voto, por lo que al mantenerse intocado su núcleo esencial carece de sustento estimar que la norma deviene contraria a la regularidad constitucional.

La medida de referencia satisface los elementos de idoneidad y necesidad.

La limitación resulta proporcional, porque de conceder el uso de la fotografía o silueta en el diseño de la boleta electoral de la candidatura independiente, en tanto los partidos políticos únicamente pueden usar sus emblemas como medio de identificación ante el electorado, en el ámbito federal, para el legislador podría generar inequidad y ventaja indebida a favor de quien ostenta la candidatura independiente, dado que la utilización de un elemento adicional al emblema, tal como la fotografía o silueta, le concedería una ventaja.

La disposición legal en análisis se traduce en mayores beneficios para los participantes en los procesos comiciales, dado que la prohibición de incluir en la boleta electoral, la fotografía y/o la silueta del candidato

o candidata, aplica por igual a las candidaturas independientes que a las postuladas por la vía partidista, cuanto más que no riñe con su derecho a participar en la contienda en condiciones de igualdad.

Por consiguiente, la determinación de incorporar en la boleta electoral la fotografía de quienes ostenten las candidaturas, constituye un aspecto que se ubica dentro del campo de libertad de configuración normativa que corresponde al legislador ordinario, cuya validez no interfiere con el núcleo sustancial del derecho fundamental a ser votado, ya que se reitera, éste se aseguró por el legislador ordinario local al contemplarlo de forma uniforme e igualitaria para todos los candidatos y fuerzas políticas que los postulen en forma individual o coaligada. En vista de lo considerado, ante lo infundado de los motivos de agravio, lo procedente es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo INE/CG287/2018, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Se confirma, en lo que fue materia de la impugnación, el acuerdo controvertido.