

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE: SCM-JDC-75/2018**

**PARTE ACTORA: ÁNGELES  
NAVARRO RUEDA Y OTROS**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE PUEBLA**

**MAGISTRADO PONENTE:  
HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

**SECRETARIADO: MÓNICA  
CALLES MIRAMONTES Y NOE  
ESQUIVEL CALZADA**

Ciudad de México, a ocho de marzo de dos mil dieciocho.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción con sede en esta ciudad, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** la resolución emitida el pasado doce de febrero por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla que a su vez confirmó la negativa de disminuir el porcentaje de firmas y de la ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano para la candidatura independiente a la que aspira la actora, de acuerdo a lo siguiente:

**GLOSARIO**

<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Código local</b>	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla
<b>Convocatoria</b>	Convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse como candidatas y candidatos independientes para renovar los cargos de la gubernatura del Estado, Diputaciones al Congreso Local y Ayuntamientos.
<b>Instituto local</b>	Instituto Electoral del Estado de Puebla
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral

<b>Juicio ciudadano</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
<b>Ley de medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Lineamientos</b>	Lineamientos para las y los aspirantes a las candidaturas independientes para el proceso electoral estatal ordinario de 2017-2018.
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Regional</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tribunal local o Tribunal responsable</b>	Tribunal Electoral del Estado de Puebla

## ANTECEDENTES

De la narración de hechos que la actora hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

### I. Proceso electoral local.

**1. Lineamientos y convocatoria.** Mediante el Acuerdo CG/AC-041/17 emitido el uno de diciembre del dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto local aprobó los Lineamientos y emitió la Convocatoria, en el proceso electoral local en curso.

**2. Manifestación de intención.** En sesión ordinaria del seis de enero,<sup>1</sup> el Consejo General local, otorgó a la actora la calidad de aspirante a candidata independiente para la Presidencia Municipal del Ayuntamiento.

1. En lo subsecuente todas las fechas se entenderán referidas a la presente anualidad salvo señalamiento expreso.

**3. Solicitud de ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano.** El veintisiete de enero, la actora presentó ante el Instituto local, escrito mediante el cual solicitó la ampliación del plazo de treinta días para recabar el apoyo ciudadano y la disminución del porcentaje de firmas exigidas para su registro.

**4. Respuesta a la solicitud.** El treinta y uno de enero, el Consejo General local emitió el Acuerdo CG/AC-011/2018, mediante el cual estimó no atender de manera favorable la petición hecha por la promovente.

### II. Recurso de apelación.

**1. Presentación de la demanda.** Inconforme con el Acuerdo mencionado en el punto inmediato anterior, el cuatro de febrero, la accionante presentó recurso de apelación ante el Tribunal local, mismo que fue radicado bajo el número de expediente **TEEP-A-016/2018**, del índice de dicho Tribunal.

**2. Resolución Impugnada.** El doce de febrero,<sup>2</sup> el Tribunal responsable, emitió sentencia en el recurso de apelación, en el sentido de confirmar el Acuerdo del Instituto local que negó la ampliación del plazo y disminución del porcentaje de apoyo ciudadano exigido.

2. Documento que obra agregado a fojas 105-117 del cuadernillo accesorio único.

### **III. Juicio ciudadano.**

**1. Demanda.** En contra de la determinación señalada en el punto anterior, el dieciséis de febrero, la actora presentó ante la Oficialía de Partes del Tribunal responsable, demanda de juicio ciudadano,<sup>3</sup> misma que fue remitida a esta Sala Regional el dieciocho siguiente.

3. Documento que obra agregado a fojas 5-17 del expediente en que se actúa.

**2. Turno.** Por acuerdo del dieciocho de febrero,<sup>4</sup> el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-75/2018**, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley de Medios.

4. Documento que obra agregado a foja 77 del expediente en que se actúa.

**3. Solicitud de Excusa.** El diecinueve de febrero,<sup>5</sup> la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, presentó solicitud de excusa para conocer del medio de impugnación, y mediante Acuerdo de esa misma fecha devolvió el citado expediente a la Secretaría General para los efectos legales conducentes.

5. Documento que obra agregado a foja 1-2 del cuaderno incidental.

**4. Procedencia de la excusa.** El veintiuno de febrero, se resolvió que era procedente la excusa y ordenó turnar el expediente a la Ponencia del Magistrado Héctor Romero Bolaños.

**5. Acuerdo de Sala Superior.** El mismo veintiuno, se celebró sesión privada de la Sala Superior para analizar y acordar diversos asuntos de su competencia, en la cual se designó al Magistrado Juan Carlos Silva Adaya para participar en la resolución del juicio en el que se actúa, derivado de la excusa presentada por la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas y de la ausencia justificada del Magistrado Armando I. Maitret Hernández.<sup>6</sup>

6. Consultables a foja 24-25 del cuaderno incidental.

**6. Radicación.** Mediante Acuerdo de veintitrés de febrero,<sup>7</sup> el Magistrado Instructor ordenó radicar en la ponencia a su cargo el expediente indicado.

7. Documento que obra agregado a foja 97 del expediente en que se actúa.

**7. Admisión.** El veintisiete de febrero siguiente,<sup>8</sup> el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda.

**8. Cierre de instrucción.** El ocho de marzo, al considerar que no existía actuación pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, por lo que el asunto quedó en estado de resolución.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

### PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio promovido por una ciudadana, en contra de la resolución emitida por el Tribunal local, en la cual se confirmó la negativa de la disminución del porcentaje de firmas y la ampliación del plazo, lo que la actora considera le causa afectación a sus derechos político-electorales, específicamente a ser votada en su calidad de aspirante a una candidatura independiente, supuesto que es competencia de esta Sala Regional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

**Constitución.** Artículos 41, párrafo segundo, Base VI, 94, párrafo primero y 99, párrafo cuarto, fracción V.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 184; 185; 186 fracción III, inciso c) y 195, fracción IV, inciso b).

**Ley de Medios.** Artículos 3, numeral 2, inciso c); 79, numeral 1, 80, numeral 1, inciso f), y 83, numeral 1, inciso b), fracción IV.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos.** Artículos 8º y 25.

**Acuerdo INE/CG329/2017<sup>9</sup>** de veinte de julio del dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

9. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

### SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9 párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, y 80, de la Ley de Medios, como se expone a continuación.

**I. Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre y firma autógrafa de la actora; se identifica la autoridad responsable, la resolución impugnada; se mencionan los hechos base de la impugnación, los agravios y los preceptos legales y constitucionales presuntamente violados.

**II. Oportunidad.** El requisito se encuentra satisfecho porque la resolución impugnada fue emitida el doce de febrero, notificándosele a la actora el trece de febrero siguiente,<sup>10</sup>

mientras que la demanda se presentó el dieciséis de febrero posterior,<sup>11</sup> tal como se advierte del sello de recepción correspondiente.

10. Como se advierte de la cédula y razón de notificación personal que obra a fojas 123 y 124 del cuaderno accesorio único.

11. Documento que obra agregado a foja 4 del expediente en que se actúa.

Por lo anterior es evidente que su promoción ocurrió dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8, de la Ley de Medios.

**III. Legitimación y Personería.** La actora se encuentra legitimada para promover el juicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 13, párrafo primero, inciso b), de la Ley de Medios, ya que es una ciudadana que promueve, haciendo valer presuntas violaciones a su derecho político-electoral de ser votada.

Debe destacarse que aún cuando Ángeles Navarro Rueda promovió el medio de impugnación por su propio derecho, lo cierto es que su pretensión última es la de obtener el registro como candidata independiente integrando una planilla para el Ayuntamiento<sup>12</sup> y, en este sentido, los beneficios que pudiera obtener con la sustanciación de este juicio irradian a todas las personas que integran dicha planilla.

12. Integrada por personas que pretenden postularse como integrantes del Ayuntamiento.

En ese sentido y a efecto de maximizar el derecho a una tutela judicial efectiva, la Sala Regional **reconoce la personería** de quien firma la demanda **para representar a la Planilla** que integró a fin de solicitar su postulación como miembros del Ayuntamiento.

Lo anterior, tiene sustento en la razón esencial de la tesis relevante LXII/2001, de rubro: **"RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA. SUPUESTO DE INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO"**,<sup>13</sup> emitida por la Sala Superior.

13. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 136 y 137.

**IV. Interés jurídico.** Se acredita el requisito por el hecho de que la actora controvierte la sentencia emitida por la autoridad responsable en el recurso de apelación en el que a su vez fue parte actora, respecto del cual considera se han violentado sus derechos político-electorales; por lo que debe considerarse que cuenta con interés jurídico.

**V. Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la normativa electoral local no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente para combatir la resolución, en términos del artículo 3, fracción I, inciso c) y fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Así, toda vez que el medio de impugnación cumple con todos los requisitos de procedibilidad, lo conducente es realizar el estudio de los agravios expuestos.

### **TERCERO. Síntesis de agravios.**

En primer término, debe señalarse que en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como es el caso, este órgano jurisdiccional deberá suplir

la deficiencia en la expresión de los conceptos de agravio, siempre y cuando estos puedan ser deducidos de los hechos narrados, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1 de la Ley de Medios.

En ese sentido, no es un requisito que quien promueva el medio de impugnación exponga una serie de argumentos técnicos o formalismos jurídicos ante el juzgador a fin de desestimar la validez de las consideraciones en que se sustentó la autoridad responsable para emitir el acto controvertido.

Así, basta que se exprese con claridad la causa de pedir precisando la lesión o agravio que le genera la resolución impugnada, para que esta Sala Regional se avoque al estudio del asunto sometido a conocimiento.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia de rubro: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"**,<sup>14</sup> emitida por la Sala Superior.

Precisado lo anterior, procede hacer una síntesis de los planteamientos formulados por la parte actora, para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal responsable, lo que se realiza a continuación.

14. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

## **1. Violación al principio de congruencia en solicitud de reducción de firmas**

En concepto de la actora, la sentencia no cumple con el principio de congruencia porque la responsable no resolvió acorde a la controversia planteada.

Ello, porque en la instancia primigenia la controversia se centraba en el Acuerdo CG/AC/011/2018, en el cual se negó a la actora la ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano, así como la disminución del porcentaje de firmas necesarias.

Empero, la autoridad responsable determinó que en realidad se pretendía impugnar el Acuerdo CG/AG-41/2017, es decir, la convocatoria para las y los ciudadanos interesados en participar en las candidaturas independientes.

En consideración de la actora, el Tribunal responsable dejó de analizar los planteamientos que le fueron formulados en relación al porcentaje de apoyo ciudadano exigido y la posible inconstitucionalidad del mismo.

De esta forma, señala que el porcentaje requerido para lograr una candidatura independiente –tres por ciento de listado nominal de electores- resulta excesivo e implica un obstáculo para la participación de la ciudadanía a través de este sistema de postulación de candidaturas.

Así, estima que debe establecerse un parámetro razonable en el porcentaje de apoyo ciudadano exigido, debiéndose recurrir a estándares internacionales como el establecido en el Código de Buenas Prácticas en materia electoral emitido por la Comisión de Venecia, en el cual se determina que el 1% -uno por ciento- es el parámetro adecuado.

## 2. Plazo para recabar el apoyo ciudadano

Señala la actora que le causa afectación el hecho de que el Tribunal local resolviera que resultaba imposible ampliar el plazo para recabar el apoyo ciudadano, ya que las consideraciones en las que se basó antepusieron cuestiones técnico-operativas al derecho a votar y ser votado.

Considera, además, que la autoridad responsable dejó de analizar la proporcionalidad y razonabilidad en el porcentaje de firmas y el plazo para recabarlas, no obstante haberlo planteado desde la instancia primigenia.

Ante ello, solicita a esta Sala Regional el estudio de dichos planteamientos a fin de que se defina un plazo adecuado para recabar el apoyo ciudadano.

## 3. Solicitud de enviar su solicitud al INE

Por último, la actora señala que fue incorrecto que el Tribunal local considerara ajustada a derecho la falta de envío de su petición al INE, ya que con ello se violentó el sistema electoral que establece una vinculación entre los organismos electorales locales y la mencionada autoridad nacional.

### CUARTO. Estudio de fondo.

Como se ha observado, la actora señala que el tribunal responsable **modificó la controversia** dejando de analizar las cuestiones en los términos que originalmente le planteó.

En la especie, considera que la autoridad responsable no analizó debidamente la Litis – controversia- sobre la solicitud de disminución de firmas de apoyo ciudadano, lo cual dio lugar a que omitiera realizar un análisis de constitucionalidad de la norma que lo establece; y argumenta, además, que tampoco se estudió en los términos planteados el argumento sobre el plazo para recabar el mismo.

En tal contexto, esta Sala Regional determina que se analizarán en primer término estos planteamientos, ya que, al tratarse de una violación formal que daría lugar a la revocación de la resolución impugnada, debe privilegiarse su estudio procurando el mayor beneficio a la actora.

Al respecto, en concepto de esta autoridad jurisdiccional, es **fundado** el agravio por lo que se analiza a continuación.

El artículo 17 de la Constitución reconoce el derecho humano de acceso a la justicia, estableciéndose que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales establecidos para impartirla dentro de los plazos y términos fijados en la ley, emitiendo resoluciones de manera pronta, **completa** e imparcial.

Así, del mencionado precepto constitucional surge el principio de completitud el cual se encuentra relacionado con el de **congruencia**, que impone a los tribunales la obligación de

resolver cada uno de los planteamientos que le formulan las partes en un juicio, sin ir más allá de lo solicitado, ni variar la controversia planteada.

Al respecto, es importante señalar que el principio de congruencia ha sido definido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 28/2009, de rubro: "**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**";<sup>15</sup> de la siguiente forma:

15. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

- La **congruencia externa**, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

- La **congruencia interna** exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

De esta manera, se estima contraria a derecho una decisión cuando varía la controversia, lo cual sucede al alterarse lo pedido por las partes –congruencia externa-, o si contiene argumentos contradictorios –congruencia interna-.

Ahora bien, en el caso concreto, en la demanda primigenia la actora argumentó que había sido incorrecto que el Instituto local le negara la posibilidad de reducir las firmas requeridas como requisito para obtener una candidatura independiente.

Ante ello, solicitó a la autoridad responsable que se realizara un análisis de constitucionalidad del artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código Local, en la porción normativa que establece el 3% -tres por ciento- de apoyo ciudadano como requisito para registrar candidaturas independientes para Ayuntamientos.

Al respecto, el Tribunal local resolvió que la pretensión de la actora en realidad era impugnar el contenido de la Convocatoria, lo cual ya había intentado en el diverso medio de impugnación identificado con la clave TEEP-A-007/2018, en el que planteó la posible inconstitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano requerido, empero, su demanda fue desechada por extemporánea.

Así, bajo tal argumento, concluyó que había precluído su derecho a controvertir la convocatoria y lo procedente era desechar la demanda en esa parte.<sup>16</sup>

16. Páginas 10, 11 y 12 de la Sentencia controvertida (visibles en páginas 109 vuelta y 110 vuelta del expediente)

Sobre lo anterior, **le asiste razón a la actora**, dado que su pretensión fue controvertir la respuesta del Instituto local dada a su solicitud en la cual se negó la posibilidad de disminuir el porcentaje de apoyo ciudadano –Acuerdo identificado con el número AC/AC-011/2018-.

Ello, inclusive, puede evidenciarse en el CONSIDERANDO TERCERO de la sentencia impugnada, el cual se señaló lo siguiente:

**"La Litis en el presente asunto se centra a dilucidar si con la negativa que el Consejo General dio a la solicitud formulada por la actora para ampliar el plazo de treinta días establecido por la ley para recabar el apoyo y para ser registrada como candidata independiente, así como no conceder la reducción del porcentaje de apoyo ciudadano (3%), se encuentra apegada a derecho."**

[Lo resaltado no es de origen.]

De este modo, se advierte que, la autoridad responsable varió la materia de controversia, sin atender el planteamiento de la actora de estudiar la respuesta de la autoridad administrativa, así como la constitucionalidad del artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código Local.

En este sentido, **la pretensión de la actora no fue impugnar la convocatoria** y, contrario a lo determinado por la responsable, el hecho de que en un diverso medio de impugnación hubiera planteado la posible inconstitucionalidad de la norma en comento, **no tenía como consecuencia la imposibilidad de analizar dicho tema.**

En primer término, el hecho de que la presente cadena impugnativa derivara de una solicitud de la actora sobre una disminución del número de firmas requeridas y la ampliación del plazo, no debió ser considerado como una controversia respecto de la convocatoria; en virtud de que, **el acto de aplicación** de la norma sobre la cual se inconformó la recurrente **fue la respuesta a la solicitud**, en razón de que derivado de tal respuesta estimó se configuraba una afectación a sus derechos político-electorales.

Tal como se advierte de autos, en la solicitud que dio origen a la cadena impugnativa, la actora expuso situaciones muy específicas suscitadas con posterioridad a la emisión de la convocatoria y durante el transcurso del plazo para recabar el apoyo ciudadano.

Entre algunas de las razones en las cuales la actora apoyó su solicitud, se destacan: la poca anticipación con la que el Instituto local ofreció la capacitación de los auxiliares y las condiciones bajo las cuales se realizó; dificultades en el uso de la aplicación móvil; actualización de la aplicación móvil; el tiempo efectivo en que podría dar resultados un auxiliar y que dado el listado nominal hacía inviable lograr el cumplimiento del número de apoyos exigidos, entre otras.<sup>17</sup>

17. Escrito de solicitud presentado ante el Instituto local, visible a fojas 21-30 del expediente en que se actúa.

Así, el Tribunal responsable omitió considerar las particularidades que dieron motivo a la solicitud de la actora ante el Instituto local; ya que, en el caso, la recurrente no pretendió

generar un acto para renovar la posibilidad de impugnar la convocatoria, sino que expuso ante la autoridad administrativa la serie de complicaciones acontecidas con posterioridad a su emisión y que, en su concepto, constituyeron una dificultad para recabar el apoyo ciudadano.

En este contexto, la solicitud inicial fue motivada por cuestiones que no eran previsibles al momento de emitir la convocatoria, sino a situaciones generadas en la medida que transcurría el plazo para recabar el apoyo ciudadano, lo que, en concepto de la recurrente, se tradujeron en obstáculos para lograr el cumplimiento del requisito legal en cuestión.

De esta manera, ante una serie de situaciones acontecidas y materializadas en la medida que transcurría el plazo para recabar el apoyo ciudadano, consideró que era necesario el ajuste del porcentaje de firmas y el plazo, a fin de hacer viable su registro como candidata independiente.

Así, el Tribunal responsable debió considerar que **la respuesta a la petición de la actora tuvo como efecto la materialización de los efectos jurídicos de la norma**, generándose una afectación de manera particular y concreta sobre sus derechos.

Por otra parte, si bien al emitirse la convocatoria se actualizó un momento para impugnar la norma en cuestión, ello no debe conducir a la conclusión de que sea este el único momento para controvertirla; y menos que al haberse planteado argumentos para cuestionar la constitucionalidad de la norma - artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código Local- en un diverso medio de impugnación, se actualizaba la preclusión del derecho de la actora, máxime que ni siquiera existió un estudio de fondo al haberse desechado la primer demanda por extemporánea.

Lo anterior es así, porque en la jurisprudencia 35/2013,<sup>18</sup> de rubro siguiente: **"INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN"**, se ha establecido que es conforme a Derecho considerar que las leyes electorales son susceptibles de control constitucional **tantas veces como sean aplicadas**; por tanto, ello puede realizarse con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, **pues no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.**

18. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

De esta forma, es de concluir que, en el caso, era posible el análisis de constitucionalidad de la norma cuestionada por la actora, debiendo considerar como el acto de aplicación la respuesta a la solicitud que formuló ante el Instituto local.

Lo anterior, es acorde a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-REC-72/2015, SUP-JDC-838/2016, SUP-JDC-50/2018 y SUP-JDC-44/2018.

En este sentido, en concepto de esta Sala Regional, el Tribunal responsable al emitir la sentencia impugnada incurrió en una **violación al principio de congruencia**, soslayando

así el análisis de la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código Local, como fue solicitado por la accionante.

Ahora bien, por cuanto hace al planteamiento formulado por la actora ante la autoridad responsable relativo al plazo para recabar el apoyo ciudadano, si bien, realizó un estudio sobre la solicitud de ampliación que formuló la actora, el mismo lo acotó en la idea de que no le generaba una afectación por haber sido establecido en el Acuerdo CG/AC/41/2017 – Acuerdo mediante el cual se establecieron los Lineamientos y la Convocatoria-.

En esa lógica, la autoridad responsable consideró que no era factible analizar la proporcionalidad de firmas requeridas y el plazo, porque el acto mediante el cual era posible realizar tal pronunciamiento se concretaba a la Convocatoria; conclusión que, como se ha analizado, no fue conforme a derecho.

De lo anterior se advierte que, tal como manifestó la recurrente, no fueron conocidos y resueltos por la responsable todos los puntos que le fueron planteados, lo cual se traduce en una transgresión al principio de congruencia externa.

En este sentido, en concepto de esta Sala Regional, **el agravio es fundado y suficiente para revocar la sentencia impugnada**, al haberse emitido variando la controversia sometida a su conocimiento, sin atender la pretensión principal de la parte actora.

Ahora bien, lo ordinario sería reenviar el asunto al Tribunal local, a fin de que emitiera una nueva determinación en la cual se analizara la controversia planteada, en los términos precisados previamente.

No obstante, tomando en consideración que actualmente se desenvuelven las etapas del procedimiento para registro de candidaturas independientes en Puebla, y conforme a la Convocatoria<sup>19</sup> se tienen los siguientes plazos:

19. Consultable en la dirección electrónica siguiente: <http://www.iee-puebla.org.mx/categorias.php?Categoria=CatIndependientes2017>.

Lo anterior se invoca como un hecho público y notorio para esta Sala Regional en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, apoyado ello en el criterio orientador contenido en la jurisprudencia XX.2o. J/24 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito del Poder Judicial de la Federación de rubro "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR". Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2470.

Fechas	Etapas/actividad
8 de enero al 6 de febrero de 2018	Plazo para recabar apoyo ciudadano.
7 de febrero	Envío de registros sobre el apoyo ciudadano recabado.
8 de marzo	El OPLE informará a las y los aspirantes sobre el listado preliminar de los apoyos ciudadanos recabados, así como su situación registral.
Una vez efectuada la notificación señalada en el punto que antecede (8 de marzo)	Las y los aspirantes contarán con cinco días para presentar aclaraciones.
Del 5 al 11 de marzo	

	Las solicitudes de registro de candidaturas independientes, que presenten las y los aspirantes, deberán exhibirse por escrito.
29 de marzo (a más tardar)	Sesión del Consejo General para acordar lo conducente respecto a las solicitudes de registro de candidaturas independientes.

Se desprende que la etapa para recabar el apoyo ciudadano ha finalizado, transcurriendo ahora el plazo para que las autoridades administrativas continúen con la verificación de la validez de los apoyos recabados, lo que dará paso a las observaciones y aclaraciones correspondientes.

Lo anterior impone la necesidad de que esta autoridad jurisdiccional privilegie la certeza que debe tener la actora sobre los temas que ha planteado y que estima causan una afectación a sus derechos político electorales, esencialmente, el porcentaje de firmas necesario para lograr el registro de la candidatura independiente a la que aspira y la posibilidad de ampliar el plazo.

Así, dichos planteamientos tienen un impacto directo en las etapas y actividades programadas en el procedimiento de registro de las candidaturas independientes, teniendo repercusión en la oportunidad para restituir a la actora sobre derechos que pudieran haberse afectado, de resultar fundados sus planteamientos.

En tal virtud, a fin brindar certeza y procurando la prontitud en la resolución de la controversia, **esta Sala Regional resolverá el presente asunto en plenitud de jurisdicción**, conforme a lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios.

Lo anterior tiene sustento en la Tesis XIX/2003, de rubro: "**PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES**",<sup>20</sup> y la Tesis XXVI/2000, de rubro: "**REENVÍO. NO DEBE DECRETARSE CUANDO CON ELLO SE IMPOSIBILITA LA REPARACIÓN MATERIAL DE LA VIOLACIÓN ALEGADA**"<sup>21</sup> emitidas por la Sala Superior.

20. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 49 y 50.

21. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 53.

## **QUINTO. Estudio en plenitud de jurisdicción**

Los agravios planteados por la actora ante el Tribunal local y que serán materia de estudio ahora, se sintetizan de la siguiente forma:

- Considera que fue incorrecto que el Instituto local determinara improcedente la disminución del porcentaje de firmas de apoyo ciudadano, aduciendo que debía aplicar el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local, toda vez que tal disposición es contraria a la Constitución.

- Argumenta también que fue contrario a derecho que el Instituto local, bajo un argumento de la existencia de una imposibilidad técnica, se negara a hacer mayores ajustes a la fecha de finalización del plazo para recabar apoyo ciudadano, dado que las cuestiones técnicas no pueden mermar su derecho fundamental de ser votada.

- Por último, señala que le causa afectación la negativa del Instituto local de remitir su solicitud al INE, toda vez que el artículo 104, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que se deberá informar al INE sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado, lo cual evidencia el Instituto local actuó de mala fe.

De esta forma, puede advertirse que la controversia se ciñe esencialmente a tres puntos:

a) La solicitud de inaplicación del artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local, en la porción que establecer el 3% -tres por ciento- de firmas.

b) La necesidad de contar con más días para recabar el apoyo ciudadano.

c) La solicitud de remitir al INE su escrito inicial para que se pronuncie en torno a los temas mencionados en los incisos que anteceden.

En el presente apartado, se procederá a analizar en primer término el planteamiento de inconstitucionalidad de la medida legislativa que exige el 3% -tres por ciento- de firmas de personas inscritas en el listado nominal de electores, para acreditar una suficiente representatividad de la ciudadanía en el municipio de Puebla; ello, al ser un agravio cuyo estudio es preferente al resto.

Al respecto, en concepto de esta Sala Regional es **fundado** dicho planteamiento, como se explicará a continuación.

## **I. PRONUNCIAMIENTO DE LA SCJN SOBRE LA NORMA EN CUESTIÓN**

En primer lugar, debe precisarse que en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, se cuestionó la constitucionalidad del artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) del Código local.

El resultado del control abstracto fue que, respecto a los incisos a) y b) –correspondientes a los porcentajes exigidos para una candidatura a la gubernatura y congreso local- la propuesta fue declarar la validez de la norma, pero ella fue rechazada por mayoría de seis votos; de tal forma, que al no haberse logrado la mayoría calificada de ocho votos exigida por el artículo 105 de la Constitución, para la declaratoria de invalidez, se desestimó en esa parte dicha acción, por lo cual no existió un pronunciamiento de la SCJN, para esos cargos.

Ahora bien, en cuanto al porcentaje de apoyo para cargos municipales que se contemplaba el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local,<sup>22</sup> por unanimidad de diez votos de los Ministros presentes, la SCJN declaró la invalidez de la norma, por que establecía un porcentaje diferenciado de apoyo ciudadano dependiendo del número de población, lo que consideró inconstitucional.

22. La porción normativa que en ese momento analizó la SCJN establecía lo siguiente:

"c) Para la elección de planillas de ayuntamientos de municipios y para todas las Juntas Auxiliares en el Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos en los siguientes términos:

En municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 5% de ciudadanos contemplados en el Padrón correspondiente al municipio de se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.

En municipios que cuenten con un padrón electoral superior a cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el Padrón correspondiente al municipio de que se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.

Para el caso del Municipio de Puebla la relación se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral de por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren."

Por lo anterior, en dicha acción de inconstitucionalidad, la SCJN ordenó al Congreso de esa Entidad legislar a la brevedad a fin de establecer el porcentaje de apoyo ciudadano para la elección de planillas de ayuntamientos y para todas las juntas auxiliares en el Estado.

Asimismo, se resolvió que era contrario a la Constitución considerar para el apoyo ciudadano el padrón electoral en lugar del listado nominal respecto del artículo en cuestión.

Derivado de lo anterior, el veintidós de agosto de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial de Puebla el Decreto por el que se reformó adicionó y derogó disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.<sup>23</sup>

23. Consultable en: [www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105775.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105775.pdf)

De esta forma, puede advertirse que respecto al tema del porcentaje de firmas requeridas para lograr la postulación en una candidatura independiente de integrantes de Ayuntamientos, la SCJN no lo analizó y en consecuencia no ha emitido un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de dicha porción normativa.

En este sentido, no existe impedimento para entrar al análisis de la constitucionalidad solicitado, en la parte conducente.

## **II. FACULTAD DEL TRIBUNAL LOCAL DE ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES**

Es importante destacar que el Tribunal local contaba con atribuciones para realizar el estudio de constitucionalidad solicitado por la actora, en razón de que, hasta el dos mil once, con motivo de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs México, así como en la sentencia emitida por la SCJN en el asunto varios 912/2010, en el que el sistema de control constitucional concentrado y exclusivo del Poder Judicial de la Federación fue modificado, **para permitir que todos los jueces del país ejercieran un control difuso de convencionalidad y constitucionalidad de leyes y, en su caso, inaplicar la norma al caso concreto.**

Así, a partir de ese momento, el sistema de control constitucional en nuestro país se tornó mixto, porque persisten medios que son exclusivos del Poder Judicial de la Federación, como son las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo, **pero ahora todo juzgador, en el ámbito de su competencia y con base en los juicios y recursos de los que conoce y resuelve, puede inaplicar, al caso concreto, una norma por considerarla contraria a la Constitución,** lo que es acorde al sistema difuso de control de constitucionalidad.

Al respecto, la SCJN ha precisado cuál es el sistema de control constitucional en México, como se advierte de la tesis P. LXX/2011 (9a.), con el rubro siguiente: "**SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO**".<sup>24</sup>

24. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 557.

### **III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA**

#### **1. Metodología para estudiar la constitucionalidad de la norma**

Ahora bien, de conformidad con la más reciente doctrina jurisprudencial desarrollada por la SCJN, sobre la metodología para analizar medidas legislativas que limiten derechos fundamentales, que de forma general se describe en la Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**",<sup>25</sup> en el presente caso, se procederá de la siguiente manera:

25. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, noviembre de 2016, Pág. 915.

**A. Primera etapa:** Debe precisarse cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* –a primera vista- o inicialmente por un derecho. Hecho lo anterior, deberá decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección del derecho aludido.

Si la conclusión es negativa, el examen terminará en esta etapa; si es positiva se procederá al siguiente nivel de análisis.

**B. Segunda etapa:** Deberá examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho.

Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principio de tal manera que las relaciones entre estos encierran una colisión que

deberá resolverse con la ayuda de un método específico denominado **test de proporcionalidad..**

Esta fase implica estudiar si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad:

- Finalidad constitucionalmente válida
- Idoneidad
- Necesidad
- Proporcionalidad

Es importante destacar que la precisión de la manera de estudiarse cada una de las anteriores gradas, se realizará conforme a la metodología apuntada por la SCJN, lo cual se describirá en el apartado correspondiente.

## **2. Análisis de la medida legislativa impugnada en el contenido *prima facie* del derecho humano.**

Como se ha mencionado, en este apartado se analizará si la porción legislativa cuestionada limita un derecho fundamental, haciendo un ejercicio de interpretación de las disposiciones normativas correspondientes.

El artículo 35, fracción II de la Constitución reconoce a las candidaturas independientes como un nuevo sistema de acceso a los cargos de elección popular, que antes de la reforma del nueve de agosto del dos mil doce, se encontraba reservado exclusivamente por vía de los partidos políticos.

Así, el sistema de candidaturas independientes permite el ejercicio del derecho a ser votado sin la necesidad de estar vinculado a un partido político, de esta forma, **la ciudadanía puede competir en forma autónoma y directa en una contienda electoral.**

Este sistema conforma una alternativa para la participación política, en el que las y los ciudadanos que no se sienten identificados con un partido político puedan ejercer su derecho al sufragio de forma pasiva y activa, procurando así una contribución a la consolidación democrática.

Ahora bien, de los artículos 1º, 35, fracción II y 116 fracción IV inciso e), de la Constitución, se desprende que el ejercicio del derecho humano a ser votado a los cargos de elección popular por medio de las candidaturas independientes, podrá realizarse siempre que los aspirantes "cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación".

En el caso, la actora cuestiona la constitucionalidad del artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), párrafo tercero, del Código Local, en la porción normativa que establece el 3% - tres por ciento- del listado nominal, como requisito para lograr el registro de una

candidatura independiente en el municipio de Puebla, considerando que tal exigencia constituye una violación a su derecho humano de ser votada.

A continuación, se transcribe el contenido de la norma cuestionada, en la porción conducente:

**"Artículo 201 Quater.-** Los ciudadanos que de manera independiente pretendan ser candidatos, deberán acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo:

I.- Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que contando con credencial para votar vigente, respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente. De acuerdo con lo siguiente:

a) ...

b) ...

Para el caso de los distritos cuya cabecera es el municipio de Puebla, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del listado nominal correspondiente al distrito de que se trate, la cual se integrará por electores de por lo menos las dos terceras partes de las secciones electorales que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral podrá ser menor al 2% del listado que le corresponde. La fecha de corte del listado nominal será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

c) Para la elección de planillas de ayuntamientos de municipios y para todas las Juntas Auxiliares en el Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos en los siguientes términos:

En municipios que cuenten con un listado nominal de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el listado correspondiente al municipio de se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.

En municipios que cuenten con un listado nominal superior a cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el listado correspondiente al municipio de que se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.

**Para el caso del Municipio de Puebla la relación se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el listado nominal de por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.**

En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos según sea el caso a los que hace mención este inciso podrá ser menor al 2% del listado que le corresponda. La fecha de corte del listado nominal será al quince de diciembre del año anterior a la elección."

Así, en consideración de la recurrente, debe analizarse el valor porcentual que la norma exige, de tal manera que se acepte aquel que sea el adecuado para que como aspirante a una candidatura independiente demuestre tener la popularidad adecuada entre la ciudadanía, permitiéndole una participación competitiva frente a los demás contendientes en un proceso electoral, específicamente, los partidos políticos.

Al respecto, señala que el porcentaje exigido considerando el número de electores se traduce en 37,786 –treinta y siete mil setecientos ochenta y seis- firmas, lo cual considera una medida que limita de manera injustificada su derecho a ser votada por vía de una candidatura independiente.

En ese contexto, esta Sala Regional estima que, el porcentaje de firmas requerido para contender en el proceso electoral mediante una candidatura independiente, inciden en el derecho fundamental de ser votada de la actora y *prima facie* - a primera vista- pudiera obstaculizar el ejercicio pleno del derecho fundamental señalado.

Así, es necesario analizar si la intervención de la medida legislativa es constitucional, para lo cual deberá cumplir con ciertas características como idoneidad, que no constituya un límite innecesario y que no sea desproporcionada.

Por lo anterior, se procederá a realizar el examen de proporcionalidad en sentido amplio para definir si la porción normativa cuestionada es o no constitucional.

### **3. Análisis de proporcionalidad en sentido amplio de la medida legislativa impugnada**

Como se anunció al explicar la metodología, en una segunda etapa del análisis debe determinarse si la norma que restringe el derecho fundamental es compatible o no con la Constitución, realizando un test de proporcionalidad.

#### **a. Finalidad constitucionalmente válida**

En este punto, debe analizarse si la medida legislativa cuestionada persigue una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en

cuestión. Así, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador en la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente.<sup>26</sup>

26. Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

En esta tesitura, constituirán fines que legítimamente justifican la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos: los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes garantizados como principios constitucionales.<sup>27</sup>

27. Ídem.

Ahora bien, conforme con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base V y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la renovación de los poderes públicos federales y locales, se realiza mediante la celebración de elecciones libres, **auténticas** y periódicas.

Así, las elecciones auténticas exigen que la voluntad de los votantes se refleje de manera cierta y positiva en el resultado de los comicios.

En ese contexto, una participación libre exige la necesidad de velar en todo momento por la existencia de condiciones de equidad en el desenvolvimiento de los procesos electorales.

De esta forma, podemos observar el garantizar **la autenticidad de las elecciones y el principio de equidad**, resultan indispensables en una democracia.

Ahora bien, el aún reciente sistema de candidaturas independientes permite la posibilidad de llegar a ocupar un cargo de elección popular sin la necesidad de estar vinculado a un partido político, y al mismo tiempo representa una opción política más para la ciudadanía al momento de elegir a sus gobernantes.

Empero, ello no puede implicar que toda persona que desee postularse a un cargo por esta vía, aparezca en la boleta electoral sin que previamente demuestre tener un verdadero respaldo de la ciudadanía que haga viable la posibilidad de ser electo.

Lo anterior, porque se atentaría contra los propios principios constitucionales antes mencionados, en primer lugar, el de la autenticidad de las elecciones. Esto es así, porque de no reconocerse la necesidad de que las y los candidatos independientes demuestren cierta representatividad provocaría una dispersión del voto en detrimento del mencionado principio.

Por otra parte, la medida legislativa en cuestión, también tiene como fin la tutela al **principio de equidad** en los procesos electorales. Ello puede evidenciarse, porque nuestro sistema electoral garantiza que las candidatas y los candidatos –de partidos políticos e independientes- cuenten con acceso a prerrogativas otorgadas por el Estado, a saber: financiamiento público y el acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión.<sup>28</sup>

28. Artículos 41 base III inciso e) y 116 fracción IV inciso k) de la Constitución.

Al respecto, el número de contendientes en una elección impacta sobre los montos de financiamiento que reciben los actores políticos, así como en la distribución de los tiempos de radio y televisión.

Lo anterior impacta al mismo tiempo en la necesidad de garantizar y velar por un adecuado uso de los **recursos públicos**, que es interés de la sociedad; conforme a la exigencia prevista por el artículo 134 párrafo primero de la Constitución.

De esta manera, es posible advertir que **la medida legislativa** analizada –la exigencia del tres por ciento de respaldo ciudadano- **cumple con la característica de tener un fin legítimo**, al encaminarse a demostrar que quien se postule en una candidatura independiente cuenta con una auténtica posibilidad de participar en la contienda electoral, impidiendo así la participación de un sinnúmero de ciudadanas y ciudadanos cuya postulación resulte inviable.

En ese sentido, la medida busca fortalecer los sistemas de participación democrática para acceder a los cargos de elección popular, **preservando valores constitucionales como son la autenticidad de las elecciones, el principio de equidad y la correcta distribución de recursos públicos.**

Por lo anterior, se concluye que la medida legislativa analizada **tiene un fin constitucionalmente válido.**

## **b. Idoneidad de la medida legislativa**

El análisis de la idoneidad de la medida, consiste en definir si ésta tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En ese sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una **relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación**, siendo suficiente que la medida **contribuya en algún modo a conseguir el propósito que buscó el legislador.**<sup>29</sup>

29. Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

En ese sentido, debe analizarse si la exigencia del tres por ciento de firmas de ciudadanos inscritos en el listado nominal, es una medida idónea, por cuanto constituye un medio para lograr la finalidad que busca la restricción que se ha impuesto al derecho humano; esto es, demostrar el respaldo social, específicamente de electores, para acceder a la postulación de una candidatura por la vía independiente.

Al respecto, la porción normativa analizada establece como medida para la consecución del fin constitucional:

- Recabar 3% de respaldo ciudadano en la demarcación a postularse – municipio de Puebla-.
- La relación de las personas se conformará por ciudadanas y ciudadanos inscritos en el listado nominal.
- Dispersión del apoyo recabado en los distritos electorales uninominales.

Puede destacarse así, que el mecanismo descrito en líneas que preceden, fue implementado por el legislador para lograr el fin perseguido, es decir, tiene el propósito de que los aspirantes a una candidatura independiente demuestren que su postulación será viable al contar con el respaldo de la ciudadanía, constituyéndose así como una verdadera opción política.

Ahora bien, dado que en el presente apartado se estudia la **idoneidad** de la norma cuestionada y **esto se colma** siempre que en el examen pueda advertirse que con dicha medida **se contribuye en algún modo a lograr la finalidad constitucionalmente válida** buscada por el legislador, se debe considerar satisfecha dicha grada del test de proporcionalidad en el caso analizado.

De esta manera, dada la relación de la medida establecida con el fin perseguido, se debe considerar que la porción normativa analizada cumple con el parámetro de **idoneidad**.

### c. Necesidad

Una vez que la medida legislativa analizada ha superado las dos primeras fases del test de proporcionalidad al tener un fin constitucionalmente válido y ser idónea, procede ahora estudiar si ésta no implica una intervención innecesaria del derecho fundamental.

De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.<sup>30</sup>

30. Tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

Al respecto, la SCJN reconociendo que la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable para el juzgador constitucional, **el escrutinio puede acotarse ponderando aquellos mecanismos que el legislador consideró adecuados para situaciones similares**, o bien las alternativas que en el **derecho comparado** se han diseñado para regular el mismo fenómeno.<sup>31</sup>

31. Ídem.

Así, se procede a analizar si existen alternativas<sup>32</sup> **igualmente idóneas que afecten en menor grado** el derecho fundamental de ser votado por vía de una candidatura independiente.

32. Al respecto, la SCJN ha llevado estos ejercicios comparativos en asuntos de gran trascendencia como Amparo en Revisión 237/2014, en el cual para estudiar la constitucionalidad de diversas normas legales que conforman un "sistema de prohibiciones administrativas" relativas a la prohibición del uso de la marihuana con fines lúdicos en afectación al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En dicho asunto, en la búsqueda de hacer un análisis de casos similares y acotar el universo de alternativas, utilizó como parámetro comparativo las medidas utilizadas para regular sustancias que provocan daño a la salud, específicamente el tabaco y el alcohol, a fin de identificar si estas afectaban en menor medida el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Posteriormente, realizó un análisis comparativo con las alternativas a la prohibición del uso de la marihuana implementadas en otros países.

Llevado a cabo dicho ejercicio, la SCJN determinó que la medida legislativa implementada era innecesaria, al existir alternativas igualmente idóneas para proteger la salud y el orden público.

En primer lugar, para lograr hacer un ejercicio comparativo entre la regulación de supuestos similares a la medida legislativa analizada, no bastaría con acudir a la confronta de la regulación que existe en otras entidades federativas sin atender a las características del

caso en concreto, a fin de identificar los factores sobre los cuales se buscará una similitud para evaluar la regulación que se ha realizado.

En este sentido, lo primero a destacar es que **el municipio** de Puebla -sobre el cual la actora pretende lograr la postulación como candidata independiente- **es uno de los que tiene una mayor población en el país**, de acuerdo a la "Encuesta Interestatal 2015" realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI-.<sup>33</sup>

33. Consultable en la dirección electrónica siguiente:

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf).

Lo anterior se invoca como un hecho público y notorio para esta Sala Regional en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, apoyado ello en el criterio orientador contenido en la jurisprudencia XX.2o. J/24 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito del Poder Judicial de la Federación de rubro "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS

Ahora bien, el **listado nominal** que es base para determinar la cantidad equivalente en firmas que se requieren para obtener una candidatura independiente para el Ayuntamiento del Puebla, está conformado por **1,259,511** (un millón doscientos cincuenta y nueve mil quinientos once) ciudadanas y ciudadanos.<sup>34</sup>

34. Consultable en la página oficial del Instituto Electoral de Puebla: <http://www.iee-puebla.org.mx/categorias.php?Categoria=CatIndependientes2017>.

En los mismos términos que el párrafo que antecede, se cita como un hecho notorio, al tratarse de información contenida en una página electrónica oficial del *Instituto local*.

De esta forma, se analizará la regulación que existe en otros municipios de gran densidad poblacional, cuyo listado nominal sea lo más aproximado posible al de Puebla y en las cuales se desarrolle en la actualidad un proceso electoral local.

Dentro de las ciudades que cumplen los parámetros señalados en el párrafo que antecede encontramos:

Estado	Municipio	Listado Nominal
Guanajuato	León	1,078,714
Ciudad de México	Iztapalapa	1,436,952
Jalisco	Guadalajara	1,239,027
Nuevo León	Monterrey	922,867

\*Los datos se obtuvieron de las páginas oficiales de los organismos públicos electorales locales que se mencionan.

Al respecto, en las legislaciones electorales de los Estados referidos con antelación puede advertirse que el porcentaje del listado nominal que se exige para comprobar el respaldo ciudadano de los aspirantes a una candidatura independiente, y su equivalencia en número de firmas es el siguiente:

Estado	Municipio	Listado Nominal	Porcentaje requerido	Equivalencia en firmas

				del porcentaje
<b>Puebla</b>	<b>Puebla</b>	<b>1,259,511</b>	<b>3%</b>	<b>37,786</b>
<b>Guanajuato</b>	León	1,078,714	1.50%	16,181
<b>Ciudad de México</b>	Iztapalapa	1,436,952	1%	14,379
<b>Jalisco</b>	Guadalajara	1,239,027	1%	12,390
<b>Nuevo León</b>	Monterrey	922,867	2%	13,843

Adicionalmente, en el ejercicio comparativo resulta de importancia analizar **la relación de la cantidad de firmas requeridas con el plazo establecido para recabarlas**, observándose la cantidad de firmas diarias que tendrían que recabar en cada caso:

<b>Municipio</b>	<b>Porcentaje requerido</b>	<b>Equivalencia en firmas del porcentaje</b>	<b>Plazo para recabar firmas</b>	<b>Firmas diarias requeridas</b>
<b>Puebla</b>	3%	<b>37,786</b>	30	<b>1259</b>
<b>León</b>	1.5%	16,181	45	359
<b>Iztapalapa</b>	1%	14,379	60	239
<b>Guadalajara</b>	1%	12,390	40	309
<b>Monterrey</b>	2%	13,843	40	346

De manera ilustrativa se puede representar de la siguiente forma:



Ahora bien, apartándonos del parámetro de candidaturas homólogas a la que aspira la actora –integrante de un Ayuntamiento- y trasladando este ejercicio al legislador federal, considerando los listados nominales que en número se aproximen al municipio de Puebla, es factible analizar la cantidad de firmas que se requieren en toda una Entidad Federativa para lograr el registro de una candidatura para el cargo de senador:

Estado	Cargo	Listado Nominal	Porcentaje requerido	Equivalencia en firmas del porcentaje	Plazo para recabar firmas	Promedio de firmas diarias requeridas
Morelos	Senador	1,408,562	2%	28,172	90	313
Durango	Senador	1,246,925	2%	24,939	90	277

No obstante, deben apuntarse las diferencias relativas a la medida establecida por el legislador federal:

- Se procura la acreditación de un respaldo ciudadano en toda una Entidad Federativa.
- En ese sentido, se observa un porcentaje de apoyo ciudadano mayor a los establecidos por legisladores locales para los cargos municipales ya analizados, con excepción de Puebla, cuya exigencia es muy superior en todos los casos; así como Monterrey, que también contempla el dos por ciento.
- No obstante, en el caso de las senadurías, si bien se está en presencia de porcentajes más elevados, el plazo concedido para recabar el respaldo necesario es mayor que

todos los demás casos analizados, incrementándose en una proporción que va desde el doble hasta tres veces el plazo – esto último para el caso de Puebla-.

Con todo lo anterior, del ejercicio comparativo de casos similares, es válido concluir que **existen otras medidas menos gravosas para la intervención del derecho fundamental a ser votado.**

En la especie, se advierte que los legisladores de otras Entidades Federativas y federal han optado por las siguientes alternativas:

- Un menor número de firmas en demarcaciones territoriales con gran número de electores.
- Plazos mayores para recabar el apoyo ciudadano, procurando una proporcionalidad y racionalidad adecuada al número de firmas.

Por tanto, se estima que la medida legislativa en análisis no cumple con la tercera etapa del test de proporcionalidad, pues **existen otros medios idóneos para lograr el fin que persigue**, que intervienen con menor intensidad el derecho fundamental.

No pasa inadvertido que en el territorio nacional pudieran existir también algunas legislaciones que establecen altos porcentajes de apoyo ciudadano, o plazos reducidos para recabarlo; sin embargo, la fase del test de proporcionalidad que ahora se estudia, procura la búsqueda de alternativas que resulten menos gravosas al derecho humano y que igualmente permitan lograr la consecución del fin constitucionalmente válido que se procuró al establecerse la medida legislativa.

Además, se reitera, los supuestos que fueron objeto de comparación se realizaron a partir de la búsqueda del mayor número de similitudes posibles al caso que es materia de análisis.

#### **d. Proporcionalidad en sentido estricto**

Por último, si bien se ha demostrado que la medida legislativa resulta innecesaria al existir alternativas menos restrictivas que permitirían igualmente lograr el cumplimiento de fin constitucionalmente válido –demostrar una representatividad-, en esta sección se realizará un examen de proporcionalidad en sentido estricto, para evidenciar el desequilibrio entre el derecho humano y la limitación.

Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, **en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que**

**necesariamente se producirán** desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.<sup>35</sup>

35. Tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de rubro: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

Como se ha señalado, el derecho humano de ser votado admite restricciones que permitan la realización y tutela de otros bienes o valores jurídicos; empero, ello debe realizarse bajo parámetros razonables y proporcionales, lo que en el caso implica que no constituyan un obstáculo en detrimento del acceso a cargos públicos por la vía de candidaturas independientes.

No obstante, en el caso analizado, la medida legislativa si bien exige una acreditación de una representatividad muy elevada para poder participar en una contienda electoral, al mismo tiempo inhibe y obstaculiza gravemente la materialización de una candidatura independiente.

De esta manera, para que exista un derecho efectivo a ser votado en el sistema de candidaturas independientes, es necesario que se asuma una actitud facilitadora y que no se impongan limitaciones no razonables que impidan el óptimo desarrollo de dicho sistema, afectando no solo el derecho al sufragio pasivo, sino la posibilidad de que la ciudadanía tenga mayores opciones políticas viables en las contiendas electorales, lo que va en detrimento de los principios de un Estado democrático.

Lo anterior se traduce en la obligación de los órganos estatales de eliminar aquellas barreras innecesarias que podrían restar eficacia al derecho de ser votado por esta vía.

En tal sentido, puede claramente advertirse que el desequilibrio entre el ejercicio efectivo de un derecho humano –votar y ser votado- y el número de apoyos ciudadanos exigidos por la norma en cuestión, se traduce en una limitante que no cumple con los parámetros de necesidad y proporcionalidad constitucionalmente válidos.

En consecuencia, toda vez que la citada porción normativa no aprobó el examen de proporcionalidad, por lo que hace a la necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida, debe **decretarse la inaplicación para el caso concreto**.

Asimismo, al resolverse que la inconstitucionalidad de una de las normas que dio sustento a la negativa del Instituto Local de reducir el porcentaje de firmas y tener impacto en el plazo solicitado por la actora, es procedente **revocar** el Acuerdo CG/AC-011/18, emitido por el Instituto Electoral del Estado de Puebla.

#### **4. Pronunciamiento en torno a precedentes en los que se ha analizado porcentaje de firmas**

En este punto, es importante señalar que si bien se tienen diversos precedentes en los cuales se ha analizado el porcentaje de firmas exigido por diversas legislaciones, ya sea en abstracto por la SCJN, o al caso concreto por este Tribunal Electoral, lo cierto es que presentan diferencias al estudio aquí realizado, y además, bajo un estudio de control difuso de constitucionalidad no existe algún impedimento para inaplicar la norma en cuestión.

A continuación, se destacarán algunos pronunciamientos de la SCJN y del Tribunal Electoral en este tema.

En las acciones de inconstitucionalidad: 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 (Nuevo León); 49/2014 y su acumulada 82/2014 (Sonora); 65/2014 y su acumulada 81/2014 (Guerrero); 43/2014 y su acumulada 47/2014, 48/2014 y 57/2014 (Guanajuato); y 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015 (Tamaulipas); la SCJN consideró válida la previsión del 3% -tres por ciento- como apoyo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes para gubernaturas y otros cargos.

Para llegar a tal conclusión, la SCJN resolvió que los órganos legislativos contaban con libertad configurativa al establecer los requisitos para el registro de una candidatura independiente; sin embargo, al tratarse de un control abstracto de las porciones normativas, no se analizaron cuestiones como las que ahora fueron planteadas por la actora y que motivaron el presente estudio de constitucionalidad, entre ellas: número de personas inscritas en el listado nominal en relación con el cargo sobre el cual se pretende la candidatura, relación del número de firmas y porcentaje requerido, parámetros comparativos con regulaciones de situaciones similares considerando para ello casos en que se adviertan coincidencias fácticas, entre otras.

Debe señalarse además que, en concepto de esta Sala Regional, la libertad configurativa de que gozan los legisladores no debe ser entendida como una facultad ilimitada que atente contra el núcleo sustancial del derecho fundamental a ser votado, lo que se traduce en la posibilidad de ser sometida a un examen de constitucionalidad, cuya validez dependerá de que supere un test de proporcionalidad.

Así, lo anterior es acorde a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al considerar que los Estados Parte de un tratado internacional –dentro del sistema interamericano- tienen la obligación de velar por el respeto de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por lo cual las y los jueces tienen la obligación de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias.

Por último, cobra relevancia destacar que en la acción de inconstitucionalidad 88/2015, fue objeto de análisis el porcentaje del 3% -tres por ciento- exigido para las candidaturas independientes para la gubernatura y diputaciones; y si bien la propuesta del proyecto proponía la validez de dicho porcentaje con apoyo en diversos precedentes en los que se había considerado constitucional tal porcentaje –referidos en párrafos anteriores-, la propuesta se rechazó por mayoría de seis votos, dando como consecuencia que la acción de inconstitucionalidad fuera desestimada en esa parte.

Ahora bien, no pasa desapercibido que en diversos precedentes de la Sala Superior se ha declarado constitucional la exigencia del 3% -tres por ciento- de apoyo ciudadano para **gubernaturas**;<sup>36</sup> empero, en el caso que ahora es objeto de estudio, como ya se dijo, la actora de manera muy particular realizó planteamientos sobre la relación de firmas, el plazo para recabarlas, el número de personas que integran la lista nominal en el municipio de Puebla y la pretensión específica de postularse como candidata independiente al Ayuntamiento.

36. La Sala Superior sobre la validez del porcentaje del 3% del respaldo ciudadano que deben acreditar las y los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes a gubernaturas en los estados de **Hidalgo** (SUP-JDC-1509/2016), **Veracruz** (SUP-JDC-1251/2016), **Puebla** (SUP-JDC-1527/2016) y **Tlaxcala** (SUP-JDC-1/2016).

De esta forma, esta Sala Regional ha llegado a la conclusión de que la porción normativa objeto de análisis no superó el test de proporcionalidad y por tanto debe inaplicarse al caso concreto.

En este contexto, el análisis de constitucionalidad de las normas que imponen un determinado porcentaje de apoyo ciudadano debe realizarse caso por caso, siendo necesario el estudio de todo el conjunto de exigencias impuestas a las personas que pretendan lograr una candidatura por la vía independiente, a fin de definir si se cumplen los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, dándose efectividad al derecho humano de ser votado.

## 5. Consecuencia de la inaplicación de la medida legislativa

Toda vez que se ha inaplicado la porción normativa cuestionada, es necesario que se establezca un parámetro válido aplicable al caso, ante lo avanzado del proceso electoral, esta Sala Regional en forma extraordinaria debe establecer un parámetro objetivo en sustitución a la norma inaplicada al caso concreto, en aras de no dejar un vacío jurídico que afecte la restitución de derechos de la actora.

Sobre este punto, es importante analizar el posicionamiento de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, popularmente conocida como *Comisión de Venecia*, organismo al que México se incorporó en dos mil diez como miembro de pleno derecho.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha considerado que los estándares y buenas prácticas reconocidas por organismos internacionales **tienen un carácter orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia.**

Así, en la sentencia que recayó al expediente **SUP-JDC-1004/2015**, la Sala Superior consideró que dichos estándares deben asumirse como criterios ineludibles para las y los impartidores de justicia, en tanto que constituyen pautas interpretativas conforme a las cuales se pueden dotar de contenido los preceptos normativos nacionales. Esto se traduce en una obligación de los órganos encargados de la impartición de justicia de considerar los estándares de referencia, en aras de privilegiar el principio pro persona y el principio de progresividad, reconocidos en el artículo 1º constitucional.

En ese contexto, los estándares desarrollados por la Comisión de Venecia como "buenas prácticas en materia electoral" **deben ser considerados para dotar de contenido el derecho al voto pasivo.**

En efecto, la Comisión de Venecia emitió durante su 51ª reunión plenaria celebrada en julio de dos mil dos, el *Código de buenas prácticas en materia electoral*.

Este Código contiene una serie de directrices, dentro de las cuales destaca la siguiente:

"Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas

8. La obligación de recoger cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal. En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las formaciones más marginales, recogen con relativa facilidad el número de firmas necesarias, siempre que los reglamentos en materia de firmas - 32 - **no sean utilizados para impedir que se presenten candidatos. Con el fin de evitar manipulaciones de ese tipo, es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes.** El procedimiento de verificación de las firmas deberá obedecer a reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos, y aplicarse al conjunto de las firmas y no solo a una muestra; con todo, cuando la verificación permite constatar sin lugar a dudas que se ha recogido un número suficiente de firmas, se puede renunciar a la verificación de las firmas restantes. En todos los casos, la validación de las candidaturas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral, ya que las validaciones tardías crean desigualdades entre partidos y candidatos por lo que se refiere a las posibilidades de hacer campaña."

De la directriz en comento se desprende que el estándar internacional sugerido como **una buena práctica democrática** consiste en que la exigencia de firmas **no exceda del uno por ciento** de los potenciales electores, que en el caso deberá entenderse del **listado nominal**.

De esta manera, se considera que el mencionado parámetro internacional deberá ser utilizado para dotar de contenido a la medida que impone la necesidad de exigir un porcentaje de apoyo ciudadano que permita demostrar que se cuenta con una aceptación y representatividad de la ciudadanía suficiente para obtener una candidatura independiente.

En conclusión, deberá considerarse como medida racional para acreditar el apoyo ciudadano el 1% -uno por ciento- de las y los ciudadanos que integren el listado nominal correspondiente.

## **6. Medidas para restituir derechos violentados a la actora**

Ahora bien, en el presente asunto se considera que el porcentaje de apoyo ciudadano que se exigió a la actora para lograr su registro como candidata independiente, derivado de una norma que en el caso concreto se ha considerado inconstitucional, dificultó el pleno ejercicio de su derecho humano a ser votada.

Ello, toda vez que se impuso un parámetro excesivo e irracional en función del número de ciudadanos inscritos en el listado nominal y el plazo para recabar las firmas necesarias, esta Sala Regional estima existe la necesidad de garantizar el derecho a una reparación integral de la vulneración que sufrió la actora.

Lo anterior, considerando el tiempo que pretendió conseguir el porcentaje de firmas requerido lo hizo actuando bajo la exigencia del contenido de una norma que en esta

sentencia se ha considerado inconstitucional y, por tanto, se ha inaplicado al caso concreto.

Al respecto, para esta Sala Regional resulta evidente que sus actividades, número de auxiliares, capacitación de auxiliares, tiempo requerido para lograr contar con una estructura de apoyo humano y económico suficiente para alcanzar el tres por ciento de firmas requeridas, necesariamente tuvo impacto en el plazo que transcurría para recabar el apoyo ciudadano.

De ahí que resulta necesario el dictado de medidas restitutorias con el fin de que la actora se encuentren en la posibilidad de ejercer su derecho de manera efectiva y plena, lo cual hace necesario que se le otorgue una ampliación del plazo para obtener el apoyo ciudadano.

En las relatadas circunstancias, se considera procedente que se amplíe el plazo para la obtención del apoyo ciudadano por **diez días naturales**.

En primer lugar, debe señalarse que la cantidad de días resulta acorde y proporcional con los parámetros analizados en los párrafos que anteceden, al analizar las medidas legislativas que en otras Entidades Federativas se han considerado adecuadas.

Por otra parte, la medida restitutoria debe verse en función de que la pretensión de la actora de reducción del porcentaje de apoyo ciudadano ha sido colmada, de tal forma que la exigencia de firmas ahora es de **12,395 (doce mil trescientas noventa y cinco)**.

En tal virtud, la ampliación del plazo se concede reconociendo la necesidad de la restitución integral de la vulneración de sus derechos, lo que no puede llevar a la renovación total del plazo, sino a un ajuste que resulte proporcional; es decir, una vez reducido el porcentaje de firmas, se estima necesario que la actora cuente con días adicionales a los treinta que ya transcurrieron y en los cuales finalmente se dedicó a la búsqueda del apoyo ciudadano habiendo logrado la captación de firmas.

Ahora bien, haciendo una operación aritmética se puede observar lo siguiente:

Supuestos	Cantidad total de apoyo requerido	Plazo recabar para apoyo ciudadano	Firmas diarias requeridas
Considerando la exigencia previa a la inaplicación.	37,786	30	1259
Inaplicando la medida legislativa sin ampliación del plazo (caso hipotético)	12,395	30	413
<b>Inaplicando la medida legislativa y ampliando el plazo como medida</b>	<b>12,395</b>	<b>40</b>	<b>310</b>

restitutoria (ordenado en esta sentencia)			(cifra redondeada)
--	--	--	-----------------------

En este sentido, se considera razonable aplicar la medida restitutoria en cuestión, porque con ello se garantiza un pleno acceso a la justicia en términos del artículo 17 de la Constitución, ello en razón de que la sentencia de este Tribunal Electoral no sólo debe constreñirse a revocar la sentencia impugnada e inaplicar la norma que restringió su derecho, sino también debe trascender para eliminar todas las consecuencias jurídicas directas de la resolución impugnada.

Ahora bien, como se ha dicho, una ampliación del plazo no puede llevar al desconocimiento de que la actora gozó de treinta días para recolectar firmas, pero al mismo tiempo tampoco puede hacerse a un lado las dificultades generadas a partir de la inconstitucionalidad de la norma que se ha inaplicado por vía de esta sentencia.

Al respecto, también es necesario considerar que las diversas etapas y actividades del proceso electoral siguen transcurriendo, y esta sentencia tendrá impacto en ellas, por lo que al finalizar los días que se conceden ahora, las autoridades administrativas tendrán la obligación de revisar la validez del apoyo ciudadano recabado, en su caso, atender los plazos para respetar derecho de audiencia y hacer todas las acciones previas para poder emitir la resolución en la que resuelva sobre la procedencia o no del registro de la candidatura independiente en cuestión.

En este contexto, se estima adecuado el **plazo de diez días**, porque además de considerarse razonable atendiendo a la disminución del porcentaje de firmas, si bien existirá necesariamente un impacto en las actividades a desarrollar por las autoridades administrativas; conforme a la Convocatoria, a más tardar el veintinueve de marzo se definirá por el Instituto local la procedencia de los registros de las candidaturas independientes.

De esta manera, es posible hacer el ajuste correspondiente de plazos sin que ello implique una afectación sustancial a las etapas siguientes.

## 7. Pronunciamiento respecto de los demás agravios

En la presente sentencia, esta Sala Regional ha resuelto revocar la sentencia impugnada dictada por el Tribunal local, y, realizando un estudio en plenitud de jurisdicción, decidió inaplicar una norma legal y **revocando en su totalidad el Acuerdo emitido por el Instituto local**, en el cual se negaba a la actora la reducción del porcentaje de firmas y la ampliación del plazo.

Asimismo, se resolvió que para restituir a la actora en sus derechos violentados, debía otorgarse una ampliación de diez días en el plazo para recabar el apoyo ciudadano.

Por lo anterior, dadas las consecuencias de las decisiones apuntadas, se estima innecesario el estudio de los planteamientos relacionados con la desproporcionalidad del plazo de treinta días para recabar el 3% -tres por ciento- de apoyo ciudadano exigido por la

ley y su solicitud de ampliarlo; así como la petición de reenvío de su escrito al INE para su resolución.

Se afirma que es innecesario el primero de los mencionados planteamientos, porque las consecuencias jurídicas de la presente sentencia han impactado tanto en una reducción del porcentaje de firmas como en el plazo establecido para recabar las mismas; esto último como una medida para restituir derechos a la actora.

Por último, aun cuando se ha determinado la revocación lisa y llana del Acuerdo materia de controversia, no pasa desapercibido que la actora desde su escrito inicial solicitó remitir al INE su petición a fin de que se pronunciara, sin embargo, en concepto de esta Sala Regional el planteamiento deviene **inoperante**.

Ello, toda vez que la petición de la actora y la pretensión que buscaba ha sido alcanzada con la emisión de esta sentencia, así se ha asumido competencia de lo solicitado por la actora y se emitió la resolución correspondiente, por lo que a ningún fin práctico conduciría remitir dicha petición al INE para que se pronunciara sobre lo que ya fue conocido por esta Sala Regional.

Por último, debe destacarse que, como se verá en el apartado de efectos de la sentencia, el INE será vinculado al cumplimiento de la misma en lo que concierne a los aspectos de su competencia.

De esta forma, se evidencia la inoperancia del agravio en cuestión.

#### **SEXTO. Efectos de la sentencia.**

Con base en las consideraciones sustentadas por esta Sala Regional, **se revoca:**

- La sentencia impugnada, emitida por el por el Tribunal responsable en el expediente TEEP-A-016/2018.
- El Acuerdo CG/AC-011/18, emitido por el Instituto Electoral del Estado de Puebla.

En consecuencia y dado el sentido de la presente resolución:

**1. Se ordena al Consejo General** que, en un plazo de **tres días naturales** contados a partir de la notificación de este fallo, emita un Acuerdo en el que considerando como exigencia el porcentaje establecido en la presente sentencia –uno por ciento- **determine la dispersión territorial** a la que deberá ajustarse la actora -en el entendido de que tal dispersión deberá ser proporcional al porcentaje de firmas que se ha establecido en el presente fallo-.

Asimismo, en dicho Acuerdo se **deberá otorgar a la actora un periodo adicional de diez días** para la recolección del apoyo de la ciudadanía.

**2.** El Consejo General del Instituto local, **deberá ajustar, de ser el caso, los plazos relativos a su calendario electoral** y los que sean inherentes, en relación con la revisión de los apoyos ciudadanos y de la fiscalización de los recursos utilizados por la actora para la obtención de tales apoyos, a efecto de garantizar que emita la correspondiente determinación sobre la procedencia o improcedencia de su registro en la candidatura independiente.

**3.** A fin de que la autoridad electoral competente ejerza sus facultades de fiscalización, la **actora estará vinculada a cumplir con sus obligaciones**, de manera adicional a los informes que, en su caso, debió presentar.

**4. Se vincula al Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>37</sup>** que, en cumplimiento a la presente ejecutoria y, de ser el caso, **ajuste los plazos para la fiscalización del periodo para la obtención de apoyo ciudadano en lo correspondiente** a la elección en la cual participa como aspirante la actora.

37. Al respecto, es aplicable lo establecido en la tesis contenido de la tesis 31/2002, de rubro: "EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO". Consultable en Compilación 1997-2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Jurisprudencia Volumen 1, págs. 321 y 322.

Asimismo, se le vincula para que tome las acciones pertinentes a fin de que la actora esté en posibilidad de utilizar la aplicación móvil en los plazos que se establezcan.

**5.** El Consejo General del Instituto local deberá informar a esta Sala Regional sobre el cumplimiento de esta sentencia, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se revoca la sentencia impugnada.

**SEGUNDO.** Se revoca el Acuerdo emitido por el Instituto local.

**TERCERO.** Se **inaplica**, al caso concreto, la porción normativa contenida en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código Local, consistente en exigir el tres por ciento de apoyo ciudadano, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**CUARTO.** Se ordena al Instituto local que emita un Acuerdo en los términos indicados en el presente fallo.

**QUINTO.** Se ordena informar a la Sala Superior sobre la inaplicación decretada por esta Sala Regional, para los efectos constitucionalmente previstos

**Notifíquese personalmente** a la actora, por **correo electrónico** al Instituto local, al INE, al Tribunal local y a la Sala Superior, y por **estrados** a los demás interesados.

**Devuélvase** los documentos atinentes y, en su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, en el entendido de que el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, funge por designación de la Sala Superior dada la excusa fundada de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas; y la Licenciada María de los Ángeles Vera Olvera funge por Ministerio de Ley, con motivo de la ausencia justificada del Magistrado Armando I. Maitret Hernández, ante el Secretario General de Acuerdos en funciones, quien **autoriza y da fe**.

### **Rúbricas.**

**VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MAGISTRADO HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SCM-JDC-75/2018, APROBADA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO.**

Emito el presente voto aclaratorio porque considero necesario explicar las razones por las cuales el asunto que ahora se resuelve tiene importantes diferencias con el resuelto en el expediente SDF-JDC-25/2016, en el cual sostuve la postura de que a partir de una solicitud de un aspirante a una candidatura independiente no podía generarse el análisis de constitucionalidad o legalidad de uno de los requisitos exigidos para estar en aptitud de obtener el registro, cuando con ello se estuviera generando de manera artificiosa un acto de aplicación de la norma.

En el voto particular que emití en el juicio señalado, me aparté de las consideraciones de la mayoría, porque el asunto derivó de una solicitud de reducción del porcentaje de firmas sin que dicha petición se sustentara en alguna consideración de hecho o derecho presentada con posterioridad a la emisión de la convocatoria, pues, en mi opinión, se trató únicamente de una solicitud de inaplicación de una disposición legal.

Desde mi punto de vista, en el mencionado juicio, el actor pretendió la inaplicación de una norma sin la existencia de un acto concreto de aplicación que le causara una afectación a sus derechos; ello, porque fue el propio actor quien acudió a la autoridad administrativa electoral local con la finalidad de generar un acto en el que se reiterara la existencia de un requisito legal establecido en la Convocatoria, o bien, el contenido mismo de la convocatoria.

Ahora bien, en el asunto que ahora se resuelve, si bien existe similitud en cuanto a que la cadena impugnativa se originó de la respuesta a una solicitud de la actora; en este caso, compareció a exponer circunstancias muy específicas suscitadas con posterioridad a la emisión de la convocatoria y durante el transcurso del plazo para recabar apoyo ciudadano.

Al respecto, resulta de gran importancia resaltar las situaciones que la actora expuso ante el Instituto local para sustentar su solicitud de reducción del porcentaje de firmas y la

ampliación del plazo para recabarlas:

- Que el Instituto local ofreció la capacitación para recabar el apoyo ciudadano mediante una aplicación móvil con solo veinticuatro horas previas al inicio el plazo para recabar el mismo.
- Expuso que, en su caso, el Instituto local únicamente ofreció la capacitación a un aspirante y dos auxiliares, lo cual derivó posteriormente en la necesidad de emplear tiempo para capacitar a otros auxiliares, lo que mermó el esfuerzo humano y tiempo para recabar el apoyo ciudadano bajo las condiciones establecidas en la convocatoria.
- Señaló que en el proceso de captación de firmas se presentaron diversas fallas, lo que fue convalidado por el Consejo General del INE al decretar una ampliación de plazo para la recepción de apoyos en candidaturas federales.
- Expuso también que, el proceso de captación de firmas fue sustituido por una actualización por el INE, sin embargo, este también presentó fallas.
- Argumentó sobre la necesidad de contar con al menos seis mil setecientos noventa y ocho auxiliares efectivos, para poder lograr la captación de apoyo ciudadano requerido, y que esto impactaría en el tiempo requerido para la capacitación de los auxiliares.

Así, bajo la expresión de tales consideraciones de hecho y diversos argumentos de derecho, pretendió sustentar la necesidad de una ampliación del plazo para recabar firmas, en las complejidades presentadas al momento en que transcurría el plazo para recabar el apoyo ciudadano.

Como se puede observar, en el caso, la actora no pretendió generar un acto para renovar la posibilidad de impugnar la convocatoria, sino que expuso ante la autoridad administrativa la serie de complicaciones acontecidas con posterioridad a su emisión y que, en su concepto, constituyeron una dificultad para recabar el apoyo ciudadano.

Evidentemente, como se observa, las circunstancias expuestas por la actora, no se remontan a cuestiones previsibles al momento de emitir la convocatoria, sino a situaciones generadas en la medida que transcurría el plazo para recabar el apoyo ciudadano, traduciéndose en obstáculos para lograr el cumplimiento del requisito legal en cuestión.

Otra diferencia medular con el asunto conocido en el expediente SDF-JDC-25/2016, consiste en que, en el juicio que ahora se resuelve la actora también solicitó la ampliación del plazo.

Sobre este punto debe destacarse que, esta situación por sí misma sigue un análisis distinto respecto a la oportunidad para cuestionarse el plazo fijado en la convocatoria; ello, porque si se llegara a considerar que el momento de impugnarlo solo se actualiza al emitirse la convocatoria, o bien, ante la negativa de un registro, se estarían presentando las problemáticas que a continuación señalo:

En el primer caso, de circunscribir a la emisión de la convocatoria la posibilidad de impugnar, se estaría haciendo nugatorio el derecho de una ciudadana de acudir ante las autoridades competentes a exponer las circunstancias suscitadas durante el transcurso del plazo para recabar firmas, en detrimento del fin perseguido.

Por otra parte, de considerar que hasta la resolución de registro se tendría otro momento para controvertir el plazo fijado para recolectar el apoyo ciudadano, se pondría en riesgo la viabilidad de una eventual restitución de derechos para la actora.

Ello, considerando el tiempo que media entre una negativa de registro a una candidatura independiente y el inicio de la etapa de campañas dentro de un proceso electoral, lo cual acrecentaría las dificultades para atender una solicitud de ampliación del plazo para recabar apoyo ciudadano.

En tal sentido, resulta claro que, la solicitud de la modificación de los plazos, puede ser presentada válidamente por un aspirante mientras transcurre el mismo, siempre que ello no se trate de una provocación de un acto de autoridad en la que se busque renovar la oportunidad para controvertir la convocatoria, sino cuando dicha petición se sustente en situaciones específicas acontecidas con posterioridad a la emisión a la convocatoria y que tenga impacto en los derechos del ciudadano o ciudadana en cuestión; caso en el cual llevaría a la necesidad de un pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa, en el que se evalúen nuevas circunstancias y se tome la determinación sobre la procedencia de la petición a partir de ellas.

En este sentido, al existir un nuevo acto de aplicación de la norma tildada de inconstitucional, es posible llevar a cabo un análisis de la regularidad de dicha norma, de conformidad con la jurisprudencia 35/2013, de rubro siguiente: **"INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN"**

Destaco además que la postura aquí expuesta es consistente con los votos particulares que emití en las sentencias recaídas a los expedientes SCM-JDC-1351/2017, SCM-JDC-1628/2017, SCM-JDC-1627/2017, así como en el voto aclaratorio del expediente SCM-JDC-33/2018.

De esta forma, lo expuesto me genera convicción de que la consulta planteada por la promovente no fue realizada para provocar artificiosamente un acto de aplicación, sino que

le resultaba necesaria para definir su situación jurídica y se respaldó en situaciones acontecidas durante el transcurso de la etapa para recabar el apoyo ciudadano.

De ahí que la respuesta otorgada a la referida consulta actualiza una afectación directa a su derecho político-electoral de ser votado, que hace de este caso uno distinto al Juicio ciudadano de clave SDF-JDC-25/2016.

Por los motivos expuestos, formulo el presente voto aclaratorio.

**MAGISTRADO**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**