

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

**EXPEDIENTE: ST-JDC-12/2018**

**ACTORES: ROSALVA PALENCIA  
HERNÁNDEZ Y OTROS**

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

**MAGISTRADO: JUAN CARLOS  
SILVA ADAYA**

**SECRETARIO: UBALDO IRVIN  
LEÓN FUENTES**

Toluca de Lerdo, Estado de México, a veintiséis de enero de dos mil dieciocho

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado al rubro, promovido por Rosalva Palencia Hernández, Arturo Sánchez Escamilla y Maricela Fernández López, en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, dentro del expediente JDCL/136/2017 y sus acumulados, en el sentido de confirmar los acuerdos IEEM/CG/181/2017 e IEEM/CG/183/2017, emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en lo relativo al plazo para recabar el apoyo ciudadano, por parte de los aspirantes a candidatos independientes en el proceso electoral local 2017-2018, y

**RESULTANDO**

**I. Antecedentes.** De lo manifestado por los promoventes en su demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

**1. Inicio del proceso electoral local 2017-2018.** El seis de septiembre de dos mil diecisiete, se dio el inicio al proceso electoral local 2017-2018 para elegir a integrantes del Congreso local y miembros de los ayuntamientos en el Estado de México.

**2. Aprobación del Reglamento y la convocatoria.** En sesión extraordinaria de diecinueve de octubre del dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México aprobó los acuerdos IEEM/CG/181/2017 e IEEM/CG/183/2017,

relativos a la expedición del *Reglamento para el Proceso de Selección de quienes aspiren a una Candidatura Independiente*, así como la convocatoria respectiva.

**3. Otorgamiento de las constancias como aspirantes a candidatos independientes.** El pasado veintitrés de diciembre, les fueron entregadas a los ciudadanos Rosalva Palencia Hernández, Arturo Sánchez Escamilla y Maricela Fernández López, las constancias que los acreditan como aspirantes a candidatos independientes a diputados locales, por los distritos electorales XXXVI, V y XVII, respectivamente.

**4. Juicios ciudadanos locales.** El veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, los actores promovieron juicios ciudadanos ante el Tribunal Electoral del Estado de México en contra de los referidos acuerdos IEEM/CG/181/2017 e IEEM/CG/183/2017, mismos que se radicaron con los números de expediente JDCL/136/2017, JDCL/141/2017 y JDCL/146/2017.

**5. Sentencia impugnada.** El diez de enero del presente año, el tribunal local resolvió acumular los expedientes JDCL/141/2017 y JDCL/146/2017 al JDCL/136/2017, y confirmar, en lo que fuera materia de impugnación, los acuerdos impugnados.

**II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El quince de enero de dos mil dieciocho, los ciudadanos Rosalva Palencia Hernández, Arturo Sánchez Escamilla y Maricela Fernández López, promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de México, en contra de la sentencia referida en el numeral que antecede.

**III. Integración de expediente y turno.** El dieciocho de enero, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó la integración del expediente en que se actúa y acordó turnarlo a la ponencia del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**IV. Radicación y Admisión.** Mediante acuerdo de diecinueve de enero, el magistrado instructor acordó tener por radicado el expediente en su ponencia, de igual forma, al verificar que se encontraban satisfechos los requisitos de procedencia previstos en el artículo 9° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, admitió a trámite el presente juicio ciudadano.

**V. Cierre de instrucción.** En su oportunidad, al no existir diligencias pendientes por desahogar, el magistrado instructor declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ejerce jurisdicción y resulta competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3º, párrafos 1 y 2, inciso c); 4º; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un medio de impugnación promovido por diversos ciudadanos, por su propio derecho, en contra de una sentencia emitida por un tribunal electoral que pertenece a una de las entidades federativas correspondientes a la quinta circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción (Estado de México), la cual está relacionada con el plazo para recabar el apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos independientes en el proceso electoral local de la citada entidad federativa.

**SEGUNDO. Causales de improcedencia y sobreseimiento.** Tomando en cuenta el orden preferente que reviste el estudio de las causales de improcedencia, en virtud de que éstas se encuentran relacionadas con aspectos necesarios para la válida constitución del proceso, y además, por ser cuestiones de orden público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Regional debe analizarlas en forma previa al estudio de fondo de la *litis* planteada en el presente asunto, toda vez que de actualizarse alguna de las hipótesis previstas en los artículos 9º, párrafo 3, y 10 del ordenamiento precisado, deviene la imposibilidad de este órgano jurisdiccional para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la controversia planteada.

Ahora bien, la autoridad responsable sostiene que, por lo que respecta a los ciudadanos **Arturo Sánchez Escamilla** y **Maricela Fernández López**, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 9º, párrafo 1, inciso g), de la Ley de Medios, consistente en la falta de firma autógrafa.

Lo aducido por la autoridad responsable es procedente por las consideraciones que a continuación se señalan.

En términos de lo dispuesto en el artículo 9º, párrafos 1, inciso g), y 3, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el nombre y firma autógrafa del promovente es uno de los requisitos que deben de cumplir los escritos mediante los

cuales se presentan los medios de impugnación, para que esta autoridad judicial electoral pueda entrar a su estudio.

La importancia de colmar tal requisito radica en que la firma autógrafa es el conjunto de rasgos puestos del puño y letra del actor, que producen certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción, ya que la finalidad de asentar esa firma consiste en dar autenticidad al escrito de demanda, identificar al autor o suscriptor del documento y vincularlo con el acto jurídico contenido en el ocurso.

De ese modo, la falta de firma autógrafa en el escrito inicial de impugnación significa la ausencia de la manifestación de la voluntad del suscriptor para promover el medio de impugnación que constituye un requisito esencial de la demanda, cuya carencia trae como consecuencia la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.

En el presente asunto, este órgano jurisdiccional advierte que en el escrito de demanda, específicamente en la primera foja, se encuentran asentados los nombres de los ciudadanos Rosalva Palencia Hernández, Arturo Sánchez Escamilla y Maricela Fernández López; sin embargo, en la última foja de la demanda, correspondiente a las firmas, no obra estampada la firma, huella o rasgo alguno que indique la manifestación de voluntad de Arturo Sánchez Escamilla y Maricela Fernández López.

Atento a lo anterior, se considera que debe declararse la improcedencia del medio de impugnación por cuanto hace a esos ciudadanos, ya que la falta de su firma autógrafa en la demanda conduce a concluir la falta del elemento idóneo para acreditar la autenticidad de la voluntad para presentar una demanda.

Por tanto, atendiendo a que mediante proveído de diecinueve de enero del año en curso, se tuvo por admitida la demanda, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), del ordenamiento citado, lo procedente es sobreseer en el juicio ST-JDC-9/2018, únicamente por cuanto hace a los ciudadanos **Arturo Sánchez Escamilla y Maricela Fernández López**.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación que se analiza satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9°, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que hace a Rosalva Palencia Hernández, como se expone a continuación.

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella consta el nombre y la firma autógrafa de la actora; se identifican el acto impugnado y la

responsable del mismo; los hechos en que se basa la impugnación y se expresan los agravios que presuntamente le causa la sentencia controvertida.

**b) Oportunidad.** Se cumple con este requisito, toda vez que la sentencia impugnada fue notificada en forma personal a la actora, el once de enero de dos mil dieciocho, por lo que el plazo de cuatro días para promover este medio de impugnación transcurrió del doce al quince de enero, por lo que si la demanda fue presentada el quince de enero de la presente anualidad, resulta evidente su oportunidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 7°, párrafo 1, y 8° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c) Legitimación.** El presente medio de impugnación fue promovido por parte legítima, toda vez que quien promueve es una ciudadana, por su propio derecho, quien aduce la violación a su derecho político-electoral a participar como candidata independiente.

**d) Interés jurídico.** Se considera que este requisito se encuentra satisfecho, ya que la actora controvierte una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México, que recayó al juicio ciudadano que ella misma promovió.

**e) Definitividad y firmeza.** Este requisito se encuentra colmado, en virtud de que, en la normativa electoral del Estado de México, no se prevé que en contra de la sentencia impugnada exista alguna instancia que previamente deba ser agotada, aunado a que ésta no debe ser ratificada o avalada por algún órgano distinto a la autoridad responsable.

En consecuencia, al haber quedado demostrado que se cumplen los requisitos de procedencia por cuanto hace a la ciudadana Rosalva Palencia Hernández, y no advertirse alguna causal de improcedencia que lleve al desechamiento o sobreseimiento del juicio en que se actúa, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

**CUARTO. *Litis, pretensión y causa de pedir.*** Previo a analizar los agravios expresados por la actora, resulta pertinente precisar que la *litis* en este asunto se centra únicamente en controvertir las consideraciones emitidas por el tribunal local responsable respecto de los agravios planteados en contra de los acuerdos IEEM/CG/181/2017 e IEEM/CG/183/2017, emitidos por el Instituto Electoral del Estado de México, por los cuales se expidieron el *Reglamento para el Proceso de Selección de quienes aspiren a una Candidatura Independiente* y la *Convocatoria dirigida a los ciudadanos de esta entidad federativa, interesados en participar en el proceso de selección de una Candidatura independiente para postularse a diversos cargos, entre ellos, los miembros de los ayuntamientos.*

En esencia, la actora pretende que esta Sala Regional revoque el acto impugnado con el propósito de que se amplíe el plazo para recabar los apoyos ciudadanos que requieren para lograr acceder a la candidatura independiente, en razón de que, a su decir, los días veinticuatro; veinticinco, y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, así como el primer día del presente año, las condiciones de operatividad para lograr los apoyos se encontraban limitadas al tratarse de días en los que la mayoría de las personas se encuentran “descansando”.

#### **QUINTO. Resumen de agravios.**

**a)** La actora manifiesta que la resolución impugnada no es apegada a derecho al señalar que incorrectamente la responsable desestimó sus agravios en el sentido de referir que se restringen sus derechos político electorales a ser votada al estar contemplados los días veinticuatro; veinticinco, y treinta y uno de diciembre, así como el primero de enero del presente año, dentro del periodo de obtención de apoyo ciudadano a cargos de los aspirantes a alguna candidatura independiente, ya que, según su dicho, en los referidos días existe nula operatividad y la gente se encuentra descansando y no se labora, por lo cual no es posible obtener el apoyo, lo cual es un hecho notorio que no requiere ser probado.

**b)** El tribunal local consideró que la ampliación del plazo, para la obtención de apoyos, trastocaría el principio de equidad con relación a los candidatos de los partidos políticos, dado que sería mayor el tiempo para recabar apoyo ciudadano que el de precampaña. Consideración que, según la actora, no tiene cabida en el presente asunto al no ser comparables las figuras — de candidaturas independientes y precandidatos partidistas—.

**c)** La responsable señaló que la ampliación del plazo para obtener los apoyos, a los aspirantes que controvirtieron los acuerdos, generaría inequidad respecto a los aspirantes que no los controvirtieron. Argumento que la actora considera absurdo porque, a su juicio, implícitamente señala que para preservar la equidad en la contienda no hay que dar la razón a quién considere que los acuerdos son ilegales e inconstitucionales.

**d)** La actora considera que, indebidamente, el tribunal local consideró que al resultar infundados los agravios, el test de proporcionalidad solicitado carece de sustento, sin tomar en cuenta que los días en que se dificulta la operatividad del derecho político electoral, es una restricción al derecho a ser votado.

**e)** Finalmente, refiere que la responsable no dio contestación a su planteamiento al señalar que se le solicitó que tomara en cuenta las acciones y consideraciones

adoptadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo INE/CG514/2017, relacionado con la modificación de los diversos que regulan la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano a los aspirantes a candidaturas independientes para el proceso electoral federal de este año, señalando que la responsable se limitó a referir que dicho acuerdo no era aplicable al regular candidaturas de diferente índole.

**SEXTO. Cuestión previa.** Con el objeto de lograr una mejor sistematización de la presente sentencia y por estar estrechamente relacionados los agravios, primero se estudiarán los identificados como **a** y **d**; posteriormente los agravios **b** y **c**, y, finalmente, el agravio **e**.

En ese orden de ideas, la cuestión medular a resolver en este asunto, consiste en determinar si la sentencia dictada por el tribunal electoral local es ajustada a derecho, y, por tanto, si fue correcta su determinación en el sentido de confirmar los acuerdos IEEM/CG/181/2017 e IEEM/CG/183/2017, emitidos por el Instituto Electoral del Estado de México, o por el contrario procede otorgar cuatro días más a la actora para la obtención del apoyo ciudadano.

Por lo que debe entenderse que el resto de las consideraciones no combatidas en el presente asunto se tendrán como consentidas, y por lo tanto no serán motivo de pronunciamiento en el presente fallo.

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.**

**Agravios a y d.**

Respecto a lo alegado por la actora en el sentido de que los días veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de diciembre, así como uno de enero de dos mil dieciocho, se dificulta la obtención del apoyo por no ser días laborables, esta Sala Regional considera que el agravio es **infundado**.

No asiste razón a la actora, en atención a que, del acto reclamado, se obtiene que la responsable después de fijar el marco normativo necesario para dar contestación al agravio planteado, procedió a dar las razones que consideró necesarias para fundar su respuesta.

Así, se considera adecuado lo expuesto por la responsable en el sentido de razonar que en los acuerdos impugnados se estableció de manera correcta los plazos para la obtención de los apoyos ciudadanos, de cuarenta y cinco días para diputados, y de treinta días para integrantes de los ayuntamientos; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, fracciones II y III, del Código Electoral del Estado de México, esto de acuerdo con la libertad de configuración legislativa con que cuentan las entidades

federativas al momento de emitir las normas reglamentarias referentes al acceso a cargos de elección popular mediante la vertiente de la vía independiente [artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución federal, y 7°, párrafo 3, y 357 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales].

Igualmente, asiste razón a la responsable ya que en términos de lo dispuesto en el artículo 413, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de México, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles; por lo que en modo alguno con dicho actuar, se causó un perjuicio a la actora en su derecho fundamental a ser votada, ya que al fijarse el periodo para la obtención del apoyo ciudadano, efectivamente se otorgaron los días que marca la legislación electoral del Estado.

Por lo anterior, es dable concluir que de forma correcta en los acuerdos impugnados se fijaron las fechas y los plazos que contempla la ley para que los aspirantes a candidatos independientes recolectaran las firmas, sin que la actora haya demostrado una situación extraordinaria por la cual, en los días veinticuatro; veinticinco, y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, así como el uno de enero de dos mil dieciocho, la operatividad de la recolección de apoyos haya sido nula.

Así, los argumentos de la responsable resultan adecuados, pues los plazos previstos en los acuerdos impugnados en relación con la obtención del respaldo ciudadano fueron en estricta observancia a la legislación local aplicable, en tanto que posibilitan el ejercicio del derecho con el que cuentan los ciudadanos del Estado de México a aspirar a ser registrados como candidatos independientes, pues se ajustan al modelo que, en relación con esta figura, ha sido establecido por el Congreso local.

En suma, se considera adecuado no aumentar el plazo contemplado para la obtención del referido apoyo, ya que podría afectarse el diseño normativo comicial de la entidad, que se encuentra formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas.

Por tanto, la duración del periodo en el que se persiga la obtención del respaldo ciudadano por parte de quienes aspiren a ser candidatos independientes no podría incrementarse pues se afectaría al resto de las etapas determinadas por el legislador estatal, que dependen de ella, y esto eventualmente podría hacer nugatorio el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, y recogido en la legislación del Estado de México, dirigido a que los ciudadanos puedan aspirar a ocupar un cargo público de manera independiente a los partidos políticos.

De esta forma, es válido concluir que el diseño establecido en los acuerdos impugnados sobre este tema en particular, resulta adecuado y apegado a derecho,

para garantizar el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter<sup>[1]</sup>. Igualmente, se considera correcta la apreciación de la responsable en el sentido de que, una vez que destacó por qué consideraba adecuado el periodo de obtención del apoyo ciudadano, fundando y motivando su dicho, concluyó que la actora no aportó medios de prueba que acreditaran que efectivamente, que dichos días no resultan idóneos para recabar el apoyo.

---

[1] Similares consideraciones adoptó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y sus acumuladas, el dos de octubre de dos mil catorce.

Además, el apoyo ciudadano que se brinda a los candidatos tiene como objetivo el reflejar el respaldo real con que cuenta la persona que persigue postularse como candidato independiente.

Por lo anterior, debe destacarse que el tiempo que se otorga a los aspirantes a candidatos independientes para lograr el apoyo ciudadano es un lapso de días con los cuales cuentan éstos para acercarse a la gente que desea apoyarles para lograr dicho fin, por lo cual, no debe entenderse que la obtención de las firmas se entiende reducida a ser obtenida en “*bancos, comercios o instituciones públicas*” como lo refiere la actora, sino que se traduce en un acercamiento a la gente que deseará brindarles su apoyo, limitándose al distrito o municipio en que éstos participarán, por lo cual no es dable asumir que por tratarse de días de “*descanso*” resulte inoperable el tener contacto con la gente y obtener su respaldo para lograr sus aspiraciones políticas.

Ahora bien, en lo que se refiere a la calificación dada por la responsable al test de proporcionalidad —respecto a la nula operatividad de los cuatro días referidos y la supuesta inconstitucionalidad de considerarlos dentro del plazo para recabar el apoyo — lo alegado es **inoperante**.

La responsable consideró que la medida impugnada no limita el derecho fundamental que se estima violentado por los accionantes. Lo anterior a partir de la aplicación de un examen de constitucionalidad a través de un análisis en dos etapas.

El tribunal definió que la metodología para el estudio de la medida, en una primera etapa analizaría si la norma efectivamente limita el derecho fundamental que se estima violentado por el justiciable; es decir, si la norma controvertida —en este caso la medida de no excluir del cómputo del plazo los días ya referidos— incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa el examen concluye.

En la segunda etapa, la responsable aclaró, que sólo la continuaría si la norma había tenido una conclusión positiva en la primera etapa.

Esta segunda etapa consistiría en examinar si en el caso concreto existe una justificación para que la norma cuestionada reduzca o limite la extensión de la protección que otorga el derecho que se estima violentado. Momento en el cual se procedería a realizar el test de proporcionalidad que determine si la norma impugnada resulta idónea, necesaria y proporcional.

El tribunal responsable especificó que la metodología tiene sustento en la tesis 1ª. CCXIII/2016 (10ª) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.

Con base en su análisis, extraído de la tesis recién citada, el tribunal local determinó, desde la primera fase de análisis, que los acuerdos cuestionados — IEEM/CG/181/2017 e IEEM/CG/183/2017— en modo alguno restringen o vulneran *per se* el derecho fundamental a ser votado de los justiciables. Esto, además, porque el plazo concedido por la autoridad cumple con la temporalidad marcada por la ley. Por lo tanto, el hecho de no considerar en el plazo los días operativamente nulos (así referidos por la actora) en modo alguno generan una restricción a su derecho a ser votado.

Como puede verse, esas razones se efectuaron para sostener la constitucionalidad de los plazos establecidos en los acuerdos impugnados, en cuanto al número de días, que son los que están previstos en el Código Electoral estatal.

Ahora bien, la actora no ataca las consideraciones de la responsable para arribar a la conclusión arriba citada, porque lo que consideran incorrecto es que la responsable haya interpretado que controvertían los plazos previstos en Ley, por ello, no era necesario que desvirtuaran las razones dadas por la responsable, pues lo que consideran equivocado es que se justifiquen los plazos, cuando eso no fue lo controvertido, sino la inclusión dentro de los mismos de cuatro días en específico que consideran inoperables.

En efecto, en su escrito de demanda, la actora señala que para hacer el test de proporcionalidad que solicitaron, *“la premisa no es la temporalidad como tal marcada en la ley, sino el hecho de que dentro de dicha temporalidad se cruzan días en los cuales se dificulta la operatividad del derecho político-electoral”*, razón por la cual solicitan a esta Sala Regional que se lleve a cabo el test de proporcionalidad solicitado, reiterando las razones que se dieron en la instancia local y que no fueron tomadas en cuenta por haberse confundido el objeto de análisis. En ese sentido, para precisar el objeto de análisis del test, la actora refiere que: *se aclara no los días en sí, sino la nula*

*operatividad que se da en 4 días que están dentro del plazo previsto en la ley y el reglamento.*

Al respecto, le asiste la razón a la actora, en cuanto a lo incorrecto de lo razonado por la responsable al determinar que no era procedente efectuar un test de proporcionalidad; sin embargo, los agravios devienen inoperantes, en atención a que no son suficientes para modificar el acto impugnado, puesto que el sentido de la sentencia se sostiene, aun cuando sea por razones diversas a las esgrimidas por la responsable, toda vez que, efectivamente, no se acreditó la necesidad de efectuar tal ejercicio, por razones diversas.

Como la propia responsable refirió, al citar la tesis CCLXIII/2016 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL,<sup>[2]</sup> el primer paso para efectuar el test de proporcionalidad consiste en determinar si existe una restricción a un derecho humano, a través de delimitar los alcances del derecho y observar si la medida interfiere o limita éste, lo cual no quiere decir que esa restricción sea desproporcional, puesto que eso es lo que será objeto de análisis.

---

<sup>[2]</sup> Número de registro: 2013156. Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Décima Época, p. 915.

En el caso, el derecho al voto pasivo en la vía independiente, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, consiste precisamente en que un ciudadano pueda ser registrado como candidato en una elección, a fin de que la ciudadanía esté en aptitud de favorecerlo con su voto; sin embargo, en el propio precepto constitucional citado, se prevé lo que en la normativa convencional o de derecho internacional público, se identifica como restricciones debidas, las cuales para estar justificadas no deben hacer nugatorio o imposible el ejercicio del derecho de que se trate o tener un carácter discriminatorio y deben ser necesarias en una sociedad democrática (artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Tales restricciones o limitaciones debidas consisten en la fijación de requisitos, condiciones y términos que deben estar previstos en Ley, puesto que los derechos político electorales (entre los cuales están los de votar y de ser votado), como todo derecho, no son absolutos o incondicionales.

En efecto, esos requisitos, condiciones y términos, que deben estar previstos en Ley, corresponden precisamente con las restricciones que se pueden imponer en el ejercicio del derecho al voto pasivo en la vertiente independiente, puesto que son

necesarias para permitir su realización o ejercicio en condiciones de igualdad. De ahí que para determinar su justificación sea preciso realizar un test de proporcionalidad, a fin de establecer su necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Por tanto, la imposición de recabar un determinado número de apoyos ciudadanos para quien pretenda contender como candidato independiente, la forma en la que debe hacerlo, el tiempo que se le otorga para ello, se trata de condiciones que permiten el ejercicio del derecho al voto pasivo, y no por ello se traducen en medidas desproporcionales.

En el caso, lo que la parte actora considera desproporcional es que, en los periodos para recabar los apoyos ciudadanos (cuarenta y cinco días para diputados, y treinta para ayuntamientos), el Instituto Electoral del Estado de México haya incluido los días veinticuatro; veinticinco, y treinta y uno de diciembre, así como uno de enero, a través de los acuerdos impugnados, porque sostiene que en éstos no es posible recabar los apoyos, lo que, en consecuencia, se traduce en una merma de cuatro días respecto del periodo otorgado en el Código Electoral local.

Por ello, es incorrecto que la responsable haya argumentado que no se ocasionaba una restricción al derecho, sustentándose en que el plazo está previsto en ley; fue avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se protegen otros principios. Lo incorrecto de ello, deriva de las siguientes razones:

- Con ello, la responsable confundió la restricción que alega la parte actora, consistente en la inclusión de esos cuatro días en el periodo para recabar el apoyo ciudadano, no así del periodo mismo;
- Suponiendo que el plazo sí fuera lo controvertido por la actora, el que la medida esté prevista en Ley no determina que no sea restrictiva de derechos, sino que es un primer elemento que se debe cumplir, puesto que las restricciones a derechos humanos deben preverse en una Ley en sentido formal y material; sin embargo, una vez determinado que la medida restringe derechos, se debe proceder al análisis de proporcionalidad (se insiste, con independencia de que esté prevista en Ley). Esto es, se debe tener presente que la previsión en Ley de una limitación, por sí mismo, es un hecho insuficiente para determinar la regularidad o justificación de una calidad, condición o términos para el ejercicio de un derecho político electoral, como lo es el de ser votado, porque sería tanto como reconocerle un carácter incontrovertible o irrefutable, a pesar de que las autoridades jurisdiccionales pueden realizar un control

jurisdiccional difuso de constitucionalidad y convencionalidad de la misma ley, a través, desde luego, de sus actos de aplicación;<sup>[3]</sup>

---

<sup>[3]</sup> Véanse los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenidos en la jurisprudencia y tesis, con claves 1a./J. 107/2012, P. LXVII/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.) y P. LXIX/2011(9a.), de rubros: PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE; CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD; PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, y PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, respectivamente.

- En el mismo sentido, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre la constitucionalidad de los plazos fijados en el artículo 97, fracciones II y III, del Código Electoral del Estado de México, para recabar los apoyos ciudadanos, a través de la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y acumulada, señalando que *“los plazos previstos en la normativa estatal en relación con la obtención del respaldo ciudadano son razonables”*, fue precisamente porque dichos plazos implicaban la restricción del derecho, por lo que era necesario analizar si eran proporcionales. En consecuencia, es distinto que la proporcionalidad o razonabilidad de la medida ya haya sido efectuada por dicha instancia, a señalar que se trata de una medida que no restringe derechos humanos, y

- Lo mismo ocurre con el hecho de que la fijación de los plazos sea acorde con la protección de otros principios o derechos, como lo refirió la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad citada, puesto que ello corresponde con la calificación de proporcional de la medida, no con la determinación de si es necesario dicho análisis.

No obstante, no es procedente efectuar el test de proporcionalidad solicitado por la actora, puesto que, expresamente, señalan que no controvierten los plazos para recabar los apoyos, previstos en el Código Electoral del Estado de México, sino el hecho de que el Instituto Electoral del Estado de México haya incluido en esos plazos, los días veinticuatro; veinticinco, y treinta y uno de diciembre, así como uno de enero, en los acuerdos impugnados; es decir, la inclusión de esos días es la que consideran que se traduce en una restricción a su derecho, al constituir la merma de cuatro días para recabar el apoyo ciudadano.

Al respecto, contrariamente a lo argumentado por la actora, esa cuestión es la que no corresponde con una restricción a su derecho al voto pasivo en la vía independiente.

Esto es, aceptar que la inclusión de esos cuatro días dentro del plazo para recabar el apoyo ciudadano restringe su derecho al reducir dicho plazo, implica aceptar la premisa de que en esos días no es posible llevar a cabo acciones para recabar el apoyo ciudadano, lo cual no es así.

En efecto, la parte actora alega que es un hecho notorio que, en esos cuatro días, la ciudadanía se mantiene en sus hogares y los comercios, bancos e instituciones públicas se encuentran cerradas, por lo que no es posible recabar el apoyo ciudadano. Sin embargo, la notoriedad invocada por la promovente, no resulta aplicable a las conductas que refieren; puesto que corresponden a la conducta de una sociedad determinada en un tiempo determinado, la cual, como conducta, no se puede reputar en un sentido de manera necesaria e invariable, por lo que se trata de hechos sujetos a prueba y, por tanto, no gozan de las características que distinguen a los hechos notorios (los cuales pueden ser utilizados por el juzgador sin necesidad de ser probados).

Es decir, la forma en la que se comportará un grupo de personas (ciudadanos de un distrito o ayuntamiento determinado) en cuatro días de calendario, no constituye una verdad indiscutible que no necesite ser probada; máxime que esto dependerá de creencias, costumbres y necesidades particulares de cada persona; por lo que si la parte actora advierte que en esos días no fue posible recabar los apoyos ciudadanos, por determinada circunstancia, como el hecho de que no hubiera ciudadanos presentes en plazas públicas o lugares públicos, como se infiere de sus alegaciones, debió acreditarlo, a través de los diversos medios con los que cuenta, como testimoniales, actas levantadas por la oficialía electoral, o las pruebas técnicas como fotografías y videos de los que se advirtieran circunstancias de modo, tiempo y lugar, entre otros; en términos de lo dispuesto en los artículos 9°, párrafo 1, inciso f); 14, 15 y 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 231, fracción I; 421, fracción IV; 435; 436, y 441 del Código Electoral del Estado de México.

A mayor abundamiento, como lo ha referido esta Sala Regional en diversos precedentes, entre otros, el ST-JIN-80/2015, la notoriedad de un hecho dentro de un determinado círculo social, significa que el mismo forma parte del patrimonio de nociones que sus miembros pueden obtener cuando sea necesario, pues tienen la seguridad de que se encuentran entre las verdades comúnmente consideradas como indiscutibles;<sup>[4]</sup> en otras palabras, un hecho notorio es aquel cuya existencia es conocida por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social, en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, pero conocida de tal modo, que no hay duda ni discusión alguna al respecto.<sup>[5]</sup>

Por tanto, un hecho notorio puede referirse, por ejemplo, a un acontecimiento histórico, un fenómeno natural,<sup>[6]</sup> acontecimientos políticos, catástrofes, designaciones de altos funcionarios de los poderes públicos del Estado, los sucesos de las guerras o que el hecho pertenezca a la historia, entre otros, y que esté relacionado con la cultura que por término medio se reconozca en el ambiente social donde se desarrolla y que corresponda a los funcionarios encargados de la calificación del hecho mismo;<sup>[7]</sup> lo que justifica que el juez pueda utilizar en juicio la notoriedad de un hecho, aunque no lo conozca efectivamente antes de la decisión, o no pertenezca al grupo social dentro del cual el hecho es notorio; puesto que si el hecho cuya notoriedad se invoca, puede ser normalmente conocido, el propio juzgador puede acudir directamente a las fuentes al alcance de cualquier persona, atendiendo al carácter de indiscutida y desinteresada certidumbre que dicho conocimiento posee dentro del sector social del que es patrimonio común; pues se trata de datos indiscutibles a los que se puede acudir en cualquier momento.<sup>[8]</sup>

Consecuentemente, la evidencia de un hecho propio de la cultura de un determinado ámbito social, es lo que releva a las partes de la carga procesal de probar su existencia, y permite al juzgador utilizarlo en su decisión;<sup>[9]</sup> sin embargo, la afirmación de que la totalidad, o cuando menos un número considerable de ciudadanos, de un determinado distrito o ayuntamiento del Estado de México, no se encontrarán en lugares públicos durante cuatro días, correspondan con los festejos que correspondan, no puede reputarse como evidente e indiscutible, pues al tratarse de un comportamiento humano resultado de su propia decisión, no puede anticiparse de manera inequívoca, universal e inmutable; máxime que la decisión de acudir o no a espacios públicos en esas fechas, depende de las creencias, costumbres, necesidades o circunstancias particulares de cada persona, por tanto, la afirmación de que en esas fechas las personas no salen de sus hogares, y están cerrados los comercios e instituciones públicas corresponde a hechos que no gozan de las características de notoriedad, por lo que la parte actora dejó de cumplir con su obligación procesal de probar lo que afirma.

---

[4] HECHOS NOTORIOS, NATURALEZA DE LOS. [TA]; 5a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; LVIII; Pág. 2643.

[5] HECHO NOTORIO. [TA]; 6a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Tercera Parte, CXIII; Pág. 18.

[6] HECHOS NOTORIOS. [TA]; 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Cuarta Parte, I; Pág. 115.

[7] HECHOS NOTORIOS, QUE DEBE ENTENDERSE POR. [TA]; 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Cuarta Parte, XXXI; Pág. 52.

[8] HECHOS NOTORIOS, NATURALEZA DE LOS. [TA]; 5a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; LVIII; Pág. 2643.

[9] HECHOS NOTORIOS. CONDICIONES QUE NORMAN LA FACULTAD LEGAL DE LOS JUZGADORES PARA INVOCARLOS. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Enero de 2004, Página: 1350, Tesis: VI.3o.A. J/32, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

Robustece lo anterior, el hecho de que la demanda se presentó el pasado veintisiete de diciembre, por lo que ya habían transcurrido dos de los días que se reputan como inviables para recabar el apoyo ciudadano, por parte de la actora. Por tanto, se encontraban en la posibilidad fáctica, por el momento en el que presentaron su demanda, de demostrar, en su caso, que, en esos días, no fue posible recabar el apoyo ciudadano en las circunscripciones territoriales que les correspondían.

En consecuencia, no se encuentra acreditado que en los días veinticuatro; veinticinco, y treinta y uno de diciembre, así como primero de enero, no haya sido posible recabar los apoyos ciudadanos, ni se puede inferir esto como un hecho notorio, por lo que no se advierte de qué modo, el incluir esos días en los periodos previstos para recabar los apoyos ciudadanos en los acuerdos impugnados, les reduce los plazos previstos en el artículo 97, fracciones II y III Código Electoral local -cuarenta y cinco días para diputados, y treinta para integrantes de los ayuntamientos-, por lo que no es procedente efectuar el test de proporcionalidad solicitado, en tanto que el contemplar esos días, no les representa *per se*, una restricción a su derecho, sino que, en todo caso, se debió acreditar la imposibilidad material para recabar los apoyos en esos días, lo cual no ocurrió.

Además, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contrariamente a lo argumentado por la actora, la experiencia enseña que, en esas fechas que se identifican como “fiestas decembrinas”, las personas se concentran en torno a lugares en que se conmemoran tales fiestas religiosas o de fin de año, o bien, en los sitios en que se encuentran centros comerciales que venden artículos para tales ocasiones festivas, de tal manera que debe rechazarse la afirmación de la actora en el sentido de que se le colocó en una situación que hizo imposible o difícil la recolección de firmas de apoyo. En todo caso, una situación semejante a la que propone la actora era previsible, por el hecho de que se presentarían tales fechas y los festejos correlativos y que ello era parte de la planeación que, en beneficio de su propio interés, les correspondía realizar.

### **Agravios b y c.**

Al estar encaminados ambos a controvertir las razones expresadas por el tribunal responsable referentes a preservar la equidad en la contienda, se responderán de manera conjunta.

La actora considera que no cabe en el presente asunto traer un supuesto paralelismo entre la recolección del apoyo ciudadano para obtener una candidatura independiente

y el proceso de selección para una candidatura partidista.

Con relación al agravio respecto a la inequidad que se presentaría entre los aspirantes a una candidatura independiente en el caso de extender el plazo a la actora; se alega que es absurdo que la responsable señale que, para preservar la equidad en la contienda, no debe darse la razón a quien controvierte los acuerdos que considera contrarios a la legalidad y constitucionalidad.

Los agravios son **inoperantes**, en virtud de que atacan razones que no constituyen el sustento de la decisión, sino más bien una razón adicional al fundamento de su criterio. En efecto, con independencia de que sea correcta o no la apreciación de la actora en torno a lo razonado por la responsable en estos puntos, lo cierto es que se trata de razones que no sustentan la decisión, como sí lo es el que los plazos establecidos en los acuerdos impugnados corresponden a lo dispuesto en Ley (plazos que fueron validados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y sus acumuladas), y la promovente no acreditó que no hubiera podido llevar a cabo acciones para recabar los apoyos en los cuatro días que refieren.

De ahí que, aun cuando se diera la razón a la actora respecto de los agravios en estudio, ello sería insuficiente para alcanzar su pretensión, puesto que no se trata de las razones que sustentan la sentencia impugnada, por lo que devienen inoperantes. Sirve de sustento a lo anterior, lo dispuesto en la jurisprudencia 19/2009 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE COMBATEN ARGUMENTOS ACCESORIOS EXPRESADOS EN LA SENTENCIA RECURRIDA, MÁXIME CUANDO ÉSTOS SEAN INCOMPATIBLES CON LAS RAZONES QUE SUSTENTAN EL SENTIDO TORAL DEL FALLO.<sup>[10]</sup>

---

<sup>[10]</sup> Número de registro: 167801. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, Novena Época, p. 5.

### **Agravio e.**

Finalmente, por lo que hace a que la responsable no dio contestación a su planteamiento al señalar que se le solicitó que tomara en cuenta las acciones y consideraciones adoptadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el acuerdo INE/CG514/2017, relacionado con la modificación de los acuerdos que regulan la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano a los aspirantes a candidaturas independientes para el proceso electoral federal de este año, señalando

que la responsable se limitó a referir que dicho acuerdo no era aplicable al regular candidaturas de diferente índole, el agravio es **infundado**.

Debe decirse que todo acto de autoridad, como lo es una sentencia, debe de estar apoyado clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en circunstancias adecuadas de impugnar el acto de molestia, de manera idónea y eficaz. En suma se debe dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en el sentido de emitir una resolución completa, congruente, interna y externamente, además de ser imparcial.

Ello implica que el órgano resolutor debe plasmar, de manera concreta y precisa, el fundamento y motivo que generan su decisión, atendiendo a los hechos y argumentos planteados por las partes.

Asimismo, cabe precisar que el principio de congruencia externa consiste en la adecuación que debe existir entre lo pedido por las partes y lo decidido por el juzgador. Así, toda resolución se debe dictar en concordancia con lo pedido por las partes y, para cumplir con el principio de congruencia interna, no debe contener determinaciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí, en la propia resolución. <sup>[11]</sup>

En el caso concreto, la actora aduce en esencia que el tribunal responsable fue omiso en contestar su planteamiento en el sentido de tomar en cuenta las acciones y consideraciones adoptadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo INE/CG514/2017, por el que se modificaron los diversos INE/CG387/2017 e INE/CG455/2017 relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano, señalando que la responsable se limitó a referir que dicho acuerdo no era aplicable al regular candidaturas de diferente índole.

A efecto de evidenciar lo infundado del agravio, debe decirse que contrario a lo aducido por ellos, la responsable si contestó su planteamiento.

De forma adecuada, señaló que, en suma a que el mencionado acuerdo no guardaba vinculación con el proceso electoral en el Estado de México, encaminado a renovar la legislatura local, destacó que su contenido se relaciona con el régimen de excepción en la búsqueda del apoyo ciudadano, esto es, en la posibilidad de los candidatos independientes a optar de forma adicional al uso de la solución tecnológica para recabar el apoyo ciudadano, las cédulas físicas en secciones localizadas en los municipios identificados como de muy alta marginación.

Situación que se considera correcta, ya que el mencionado acuerdo se ocupó en esencia de aspectos diversos como lo fueron la forma en que aspirantes a candidatos independientes que estuvieran en situaciones extraordinarias podrían recabar el referido apoyo, o respecto de la “curva de aprendizaje” respecto de la utilización de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano, por el cual, se considera correcto que la responsable haya desestimado el agravio de la actora.

Sin que pase desapercibido para esta Sala, que mediante acuerdo INE/CG455/2017 del siete de octubre pasado, en acatamiento a las sentencias SUP-JDC-872/2017 y SUP-AG-112/2017 emitidas por la Sala Superior de este Tribunal, con motivo de los sismos ocurridos en el mes de septiembre en el territorio nacional, el Instituto Nacional Electoral, amplió los plazos para la presentación de los escritos de manifestación de intención, expedición de constancias de aspirante, así como la fecha límite para recabar el apoyo ciudadano, al haberse razonado que el Instituto Nacional electoral estuvo cerrado durante seis días.

Situación distinta a la que ocurre en el caso, ya que la actora refiere que la falta de operatividad para recabar el apoyo ciudadano en los días veinticuatro; veinticinco, y treinta y uno de diciembre, así como primero de enero, se presentó porque dichos días eran de “descanso”, sin que, como se ha señalado, evidencien una situación extraordinaria que efectivamente les hubiera impedido recabar apoyos.

Así, al haberse evidenciado que la responsable fue exhaustiva al analizar el planteamiento de la actora respecto de considerar las acciones del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo 514/2017, y al considerarse éstas ajustadas a derecho, es que el agravio resulta infundado.<sup>[12]</sup>

---

<sup>[11]</sup> Similar consideración sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-2642/2008.

<sup>[12]</sup> Apoya lo anterior la jurisprudencia de la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro *CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA*.

Ante lo infundado e inoperante de los agravios analizados y al considerarse que no es procedente ampliar los plazos para la obtención del apoyo ciudadano, para quienes pretenden ser candidatos independientes para el proceso electoral de este año en el Estado de México, se

## **RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se sobresee en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, únicamente respecto de los ciudadanos identificados en el

considerando segundo del presente fallo.

**SEGUNDO.** Se confirma la sentencia impugnada.

**NOTIFÍQUESE, personalmente,** a los actores; por **oficio,** al Tribunal Electoral del Estado de México y, por **estrados,** a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27; 28; 29, párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 99 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su caso, devuélvase las constancias atinentes a la autoridad responsable y archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe. **Rúbricas**