

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-296/2018

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE  
LA MATA PIZANA<sup>1</sup>

Ciudad de México, a dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

**Sentencia** que **CONFIRMA** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Puebla emitida en el recurso de apelación local,<sup>2</sup> que a su vez, confirmó la negativa de registro de Enrique Cárdenas Sánchez como candidato independiente a Gobernador en esa entidad.

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	1
I. ANTECEDENTES .....	2
II. COMPETENCIA .....	3
III. REQUISITOS PROCESALES.....	3
IV. TERCERO INTERESADO .....	4
V. ANÁLISIS DEL <i>AMICUS CURIAE</i> .....	5
VI. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA.....	6
1. Problema jurídico a resolver.....	6
2. ¿Qué plantea el actor? .....	7
3. Contestación de agravios .....	9
A. Análisis de agravios relativos a la aplicación del principio <i>pro persona</i> ; debida defensa por empalme de las etapas, supuesto desacato a resolución de la SCJN y precedentes de la Sala Superior.....	9
B. Falta de exhaustividad respecto a la aplicación del criterio sostenido en el caso Yatama vs Nicaragua, así como respecto del escrito de amicus curiae .....	21
VII. RESUELVE.....	25

## GLOSARIO

<b>Actor:</b>	Enrique Cárdenas Sánchez
<b>Acuerdo de negativa de registro:</b>	Acuerdo CG/AC-59/18 del Instituto Electoral del Estado de Puebla.
<b>Código local:</b>	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Convención:</b>	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<b>Corte o Corte IDH:</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>Juicio ciudadano o</b>	Juicio para la protección de los derechos político-

<sup>1</sup> Secretariado: Sara Isabel Longoria Neri, Cruz Lucero Martínez Peña, Fernando Ramírez Barrios, Isaías Trejo Sánchez, Elizabeth Valderrama López, German Vásquez Pacheco. Colaboradora: Rosa María Cortés Tatacoya.

<sup>2</sup> Expediente identificado como la clave TEEP-A-041/2018.

<b>JDC:</b>	electorales del ciudadano.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>OPLE:</b>	Instituto Electoral del Estado de Puebla
<b>Reglamento Interno:</b>	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tribunal local o Tribunal de Puebla:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Puebla

## I. ANTECEDENTES

**1. Proceso electoral local.** El tres de noviembre de dos mil diecisiete inició el proceso electoral 2017-2018 en Puebla.

**2. Registro como aspirante a candidato independiente.** El seis de enero<sup>3</sup>, el OPLE otorgó al actor la calidad de aspirante a candidato independiente para Gobernador en dicha entidad.

**3. Negativa de registro.** El veintisiete de abril, el OPLE emitió el acuerdo por el cual se negó el registro del actor al cargo que aspiraba, por no reunir el porcentaje de apoyo ciudadano requerido.<sup>4</sup>

**4. Recurso de apelación local.** Inconforme, el veintiocho siguiente, el actor presentó *per saltum* juicio ciudadano ante esta Sala Superior.<sup>5</sup>

El tres de mayo, mediante acuerdo plenario se ordenó reencauzar la demanda al Tribunal local para que resolviera lo conducente.

**5. Sentencia impugnada.** El siete de mayo, el Tribunal de Puebla confirmó el acuerdo de negativa de registro.

**6. Demanda de JDC.** Inconforme, el ocho siguiente el actor presentó demanda de juicio ciudadano.

---

<sup>3</sup> Salvo mención en contra, las fechas se refieren al 2018.

<sup>4</sup> Ello, porque de un total de 132,522 apoyos requeridos equivalentes al 3% de la lista nominal de electores en Puebla, únicamente reunió 24,327 apoyos ciudadanos válidos

<sup>5</sup> Con motivo de la demanda se formó el expediente SUP-JDC-285/2018.

**7. Integración, registro y turno.** El ocho de mayo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente de juicio ciudadano identificado con la clave **SUP-JDC-296/2018** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios.

**8. Escritos *Amicus Curiae*.** El nueve, diez y once de mayo se recibieron en la oficialía de partes de esta Sala Superior, escritos *amicus curiae* presentados por Emilio Álvarez Icaza Longoria, Rubén Alberto Curiel Tejeda, así como Susana Thalía Pedroza de la Llave y otros.

**9. Escrito de tercero interesado.** El once de mayo, José Porfirio Alarcón Hernández, en representación del Partido Compromiso por Puebla, presentó escrito de tercero interesado ante la autoridad responsable.

**10. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del presente asunto.

## II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto, porque la controversia está relacionada con el derecho de un ciudadano a ser votado como candidato independiente a gobernador en una entidad federativa.<sup>6</sup>

## III. REQUISITOS PROCESALES

El juicio ciudadano cumple los requisitos de procedencia.<sup>7</sup>

**a. Forma.** La demanda se presentó por escrito y en ésta se precisa: nombre del actor; domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto

<sup>6</sup> Artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; así como 79, párrafo 1, y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>7</sup> En términos de los artículos 4, párrafo 2, 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80, inciso f), de la Ley de Medios.

impugnado; la autoridad responsable; los hechos; los conceptos de agravio; las pruebas, y asienta su firma autógrafa.

**b. Oportunidad.** Se cumple el requisito, porque la sentencia impugnada fue emitida el siete de mayo y la demanda se presentó el siguiente ocho, por lo que es evidente su presentación oportuna.

**c. Legitimación e interés jurídico.** Se cumplen ambos requisitos, porque el juicio fue promovido por un ciudadano. A su vez, el actor alega la vulneración a su derecho de ser votado, porque la sentencia impugnada confirmó la improcedencia de su registro como candidato independiente a gobernador del estado de Puebla.

**d. Definitividad.** La sentencia del Tribunal de Puebla es definitiva e inatacable en el ámbito local, porque respecto de ésta en modo alguno procede medio de impugnación ordinario.

#### IV. TERCERO INTERESADO

Debe tenerse como tercero interesado a José Porfirio Alarcón Hernández, en representación del Partido Compromiso por Puebla, ya que aduce un interés incompatible con el del actor y cumple los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, como se demuestra a continuación.

**1. Forma.** En el escrito que se analiza se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se fundan y su pretensión concreta, así como el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

**2. Oportunidad.** El escrito de tercero interesado fue exhibido oportunamente al haber sido presentado dentro del plazo de setenta y dos horas<sup>8</sup>.

Lo anterior, porque a las catorce horas con cincuenta minutos del ocho de mayo, quedó fijada en los estrados del tribunal local la cédula de

---

<sup>8</sup> Artículo 17, párrafo 1, de la Ley de Medios.

publicación relacionada con el presente medio de impugnación, mientras que el escrito de comparecencia se presentó a las doce horas del once de mayo, por lo que debe considerarse oportuna.

Esto es así, porque el plazo correspondiente venció a las catorce horas con cincuenta minutos del once de mayo, según consta en el original de la razón de retiro de la publicitación por estrados del juicio en cuestión remitido por la responsable y que consta en el cuaderno principal.

**3. Legitimación y personería.** Se encuentran satisfechos esos requisitos, pues el Partido Compromiso por Puebla, se le reconoció el carácter de tercero interesado en la instancia primigenia y comparece por conducto de representante propietario ante el OPLE<sup>9</sup>.

**4. Interés jurídico.** Se cumple con este requisito, en virtud de que el instituto político compareciente tiene un interés opuesto con el del actor, pues pretende que se confirme la resolución impugnada, lo cual es contrario a la pretensión del actor.

## V. ANÁLISIS DEL *AMICUS CURIAE*

Emilio Álvarez Icaza Longoria, Rubén Alberto Curiel Tejeda, así como Susana Thalía Pedroza de la Llave y otros, por su propio derecho, comparecen con la finalidad de expresar consideraciones en favor de la pretensión del actor, esto es, que se le otorgue su registro como candidato independiente a Gobernador del Estado de Puebla.

El *amicus curiae* es una figura jurídica adoptada por tribunales internacionales, entre ellos el Europeo de Derechos Humanos y la Corte IDH<sup>10</sup>, quienes han adoptado el criterio de que los argumentos planteados en el escrito no son vinculantes, pero implican una

---

<sup>9</sup> El Tribunal local le reconoció tal carácter.

<sup>10</sup> En el artículo 2, párrafo 3, del Reglamento Interno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y 36, párrafo 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, se define al *amicus curiae* como la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o que formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia a favor de una mejor administración de justicia.

herramienta de participación en un estado democrático de derecho, para allegar de conocimientos especializados a los órganos jurisdiccionales sobre aspectos de interés y trascendencia en la vida política y jurídica de una Nación.

En ese sentido, la Sala Superior considera que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que la *litis* es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales<sup>11</sup>, es factible la intervención de terceros ajenos al juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae*, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

Incluso esta Sala Superior ha considerado que el *amicus curiae* se torna una herramienta de participación ciudadana en el marco de un Estado democrático de derecho.<sup>12</sup>

Dadas esas circunstancias, los escritos en cuestión únicamente deben ser admitidos para su análisis referencial, a partir de los datos e información que aporten.

Importa precisar que en los escritos de *amicus curiae* no resulta válido que puedan servir para ampliar la *litis*, o bien, que las expresiones con las que se pretenda coadyuvar, de manera subjetiva, en las pretensiones del actor se puedan tomar en cuenta.

## VI. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

### 1. Problema jurídico a resolver.

El problema jurídico a dilucidar es determinar si la sentencia emitida por el Tribuna local es conforme a Derecho, en atención a los conceptos de

---

<sup>11</sup> Entre otros, en cuestiones que se relacionen con el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales como igualdad de género y no discriminación, libertad de expresión, equidad y permanencia efectiva de los cargos de elección popular, o bien respecto a ciertos grupos históricamente discriminados como, por ejemplo, grupos indígenas.

<sup>12</sup> Criterio contenido en la jurisprudencia 8/2018 de rubro: "AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL."

agravio expuestos por el actor, y por tanto, si debía obtener su registro como candidato independiente al cargo de Gobernador en Puebla.

## 2. ¿Qué plantea el actor?

El actor expone esencialmente que el Tribunal local no analizó o lo hizo de manera incorrecta, los planteamientos realizados ante esa instancia local relativos a las siguientes temáticas:

**a) Aplicación del principio *pro persona*.** El Tribunal local no analizó la negativa de su registro con base en lo que dispone la Constitución, en relación con los instrumentos internacionales, para maximizar el principio *pro persona*.

Ello porque a pesar de que no logró recabar el apoyo ciudadano equivalente al 3% del listado nominal de electores, en apego a una disposición contenida en la ley electoral local y en la convocatoria emitida por el OPLE, el Tribunal local debió hacer una interpretación más benéfica para lograr su registro.

**b) Violación a la debida defensa con motivo del supuesto empalme de las etapas.** Considera que el Tribunal local determinó incorrectamente que el empalme de las etapas en el proceso electoral le es imputable por ejercer derechos procesales.

En concepto del actor, existió demora tanto en la emisión del acuerdo de negativa de registro como en la notificación de éste, sin que sea imputable a él.

Lo anterior, porque desde la validación de las firmas de apoyo ciudadano por parte del INE hasta la notificación del acuerdo de negativa, existió una demora de ocho días<sup>13</sup> situación que afectó el derecho a una debida defensa.

**c) Supuesto desacato en que incurrió el Congreso local al no establecer plazos específicos para las etapas previas del proceso**

---

<sup>13</sup> La revisión de apoyos por parte del INE culminó el seis de abril mientras que la etapa de audiencia por parte del OPLE fue abierta del quince al veinte de abril, el acuerdo impugnado se emitió el 28 de abril y el mismo día fue notificado.

**de registro de candidatos.** El actor refiere que el Congreso local desacató lo establecido por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumulada, pues a pesar de que se le ordenó establecer plazos específicos para las etapas previas del proceso de registro de candidatos, éste sólo reguló el plazo específico para recabar apoyo ciudadano.

**d) Indebida aplicación de precedentes de Sala Superior.** El actor señala que en la sentencia dictada por esta Sala Superior en los expedientes SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018, acumulados, se determinó ampliar el plazo para recabar apoyo ciudadano, lo cual es aplicable al porcentaje del tres por ciento.

**e) Análisis del caso Yatama vs Nicaragua.** El actor considera que el Tribunal local razonó, de manera incorrecta, que dicha sentencia no le es aplicable, debido a que no representa a un grupo vulnerable.

Sin embargo, estima que el fallo emitido por la Corte sí fijó criterios en materia electoral que son de alcance general y abstracto en relación con el derecho a votar y ser votado.

**f) Escrito de *amicus curiae***<sup>14</sup>. Señala que el escrito de *amicus curiae* presentado ante la instancia local no fue objeto de valoración por el Tribunal local.

Sin embargo, considera que los razonamientos expuestos en el mismo se deben tomar en cuenta para la resolución de este asunto.

En ese contexto, por cuestión de método los agravios se analizarán de manera conjunta en dos apartados, sin que ello genere alguna afectación, conforme a la jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Presentado por Emilio Álvarez Icaza Longoria ante el Tribunal local.

<sup>15</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

### 3. Contestación de agravios

**A. Análisis de agravios relativos a la aplicación del principio *pro persona*; debida defensa por empalme de las etapas, supuesto desacato a resolución de la SCJN y precedentes de la Sala Superior.**

#### **a) Tesis de la decisión.**

Los agravios expuestos por el actor son **inoperantes**, como se demuestra a continuación.

#### **b) Marco normativo**

La Sala Superior ha considerado que al expresar cada concepto de agravio se deben exponer argumentos pertinentes para demostrar la ilegalidad del acto reclamado. Si ello se incumple, los planteamientos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando:

- Se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o resolución impugnada.
- Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir.
- Los conceptos de agravio se limitan a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación de origen, sin aducir nuevos argumentos a fin de combatir las consideraciones medulares de la autoridad responsable al resolver el acto que se controvierte.

Así, la mera repetición o el abundamiento en las razones expuestas en la instancia primigenia, origina la inoperancia de los conceptos de agravio cuando, con la repetición o abundamiento, en modo alguno se combatan frontalmente las consideraciones de la sentencia impugnada.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Sirve de sustento la jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN, identificada con el número 1a./J. 85/2008 de rubro: **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable aún rijan el sentido de la sentencia controvertida, porque los conceptos de agravio carecerían de eficacia alguna para revocar o modificar la resolución impugnada, y sería una reformulación idéntica de la causa de pedir.

Importa destacar que la carga impuesta en modo alguno se puede ver solamente como una exigencia, sino como un deber de que los argumentos constituyan una secuela lógica, concatenada y coherente para controvertir de forma frontal, eficaz y real, los argumentos de la resolución controvertida

### **c) Justificación**

En el caso, la **inoperancia** de los argumentos radica en que el actor no combate las consideraciones de la sentencia impugnada, aunado a que hace manifestaciones genéricas, dogmáticas e imprecisas.

El Tribunal local se pronunció respecto a los tópicos analizados bajo las siguientes consideraciones:

#### **i. Principio *pro persona***

El Tribunal local sostuvo que la implementación del principio *pro persona* no implica necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, pues ello generaría transgresión a los principios de seguridad jurídica, certeza, legalidad y equidad en detrimento de la ciudadanía poblana y el resto de los actores políticos y contendientes.

Estimó que los principios que rigen el proceso electoral son los contenidos en el artículo 41 de la Constitución y el diverso del código local en la materia, de entre los cuales está el principio de equidad y el de legalidad y reproducidos en el artículo 23 del Pacto de San José y el 25 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, por lo que para realizar su maximización o progresividad, los particulares deben

cumplir con ciertas reglas para su ejercicio según lo que estableció el legislador.

En razón de ello, consideró que el plazo para recabar las firmas y el número mínimo de apoyos están previstos en la ley local<sup>17</sup>, sin que el actor hubiera reunido el 3% de apoyo ciudadano, en tanto que sólo alcanzó un porcentaje muy por debajo del umbral previsto en el código local<sup>18</sup>.

Ello, a pesar de que, con motivo de la resolución emitida por esta Sala Superior, se amplió el plazo para recabar el apoyo ciudadano<sup>19</sup>.

Finalmente, consideró que no podía dejar de observar el contenido de la norma local, así como tampoco las decisiones adoptadas por autoridades electorales federales, en aras de privilegiar el principio *pro persona*, pues pudiera traducirse en capricho de los particulares o incluso de autoridades administrativas, en una forma de dejar sin efectos la voluntad del legislador.

Como se advierte, el Tribunal de Puebla expresó argumentos lógico-jurídicos para sostener su determinación respecto de la aplicación del principio *pro persona*.

Sin embargo, el actor se limita a sostener que el Tribunal de Puebla debió aplicar el principio *por persona*, en términos del artículo 35, fracción II, de la Constitución, en relación con los instrumentos internacionales, lo cual resulta insuficiente para variar la conclusión a la cual arribó el tribunal local.

---

<sup>17</sup> **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:

(...) a) Para Gobernador del Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al **3% del listado nominal** correspondiente a todo el Estado, y estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad. (...)

<sup>18</sup> El actor debió reunir 132,522 firmas y únicamente obtuvo 24,327, lo que equivale al 0.55% del listado nominal.

<sup>19</sup> En la sentencia emitida por la Sala Superior en los expedientes SUP-JDC-44/2016 y acumulado, se declaró la inaplicación del artículo 201 Ter, apartado C, fracción IV, inciso b) del Código local, en la porción normativa que establece que los aspirantes a ser candidatos independientes contarán con treinta días, previos al inicio del periodo de registro de candidatos, para recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; para el efecto de ampliar treinta días más para recabar los apoyos ciudadanos.

En esas condiciones, si el actor omite confrontar los razonamientos contenidos en la sentencia impugnada, entonces, con independencia de lo correcto o incorrecto de esa determinación, es claro que la misma debe quedar incólume.

Ello, porque como lo sostuvo la responsable, la sola invocación del principio pro persona no puede tener el alcance que se adopte la pretensión del solicitante.<sup>20</sup>

## **ii. Violación a la debida defensa con motivo del supuesto empalme de las etapas.**

El Tribunal de Puebla consideró que el supuesto empalme de las etapas a que aludía el actor resultaba infundado, porque en el código local<sup>21</sup> se establecen las etapas que deben cumplirse para el registro de candidatos independiente y el OPLE actuó conforme a derecho al ceñirse a lo previsto en la normativa aplicable y a lo resuelto en la resolución respectiva.<sup>22</sup>

Señaló que si bien ocurrió un aparente empalme, ello obedeció a los distintos medios de impugnación promovidos por el actor, por lo que se podía concluir que se tuteló su derecho a una defensa adecuada.

Finalmente, estimó que aun cuando la notificación del acuerdo de negativa de registro se hubiere hecho con mayor anticipación **al inicio de las campañas electorales, ello no subsanaría la circunstancia determinante en la que se basó el Instituto local para negar su registro, consistente en que no recabó el número de firmas requeridas.**

Al respecto, el actor indica que no le asiste razón al Tribunal local al determinar que el empalme de las etapas en el proceso electoral le es imputable.

---

<sup>20</sup> Sirven de fundamento la jurisprudencia emitida por la SCJN identificada con la siguiente clave y rubro: 1ª/J 104/2013 (10ª) de rubro: “**PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES**”

<sup>21</sup> Artículo 201 Quater del código local.

<sup>22</sup> En específico en los juicios ciudadanos SUP-JDC-44/2018 y acumulado.

En su concepto, existieron demoras tanto en la emisión del acuerdo de negativa de registro como en la notificación, lo que en forma alguna no puede imputársele y le generó una afectación a su derecho de defensa.

La **ineficacia** del agravio radica, en que las manifestaciones vertidas por el actor de modo alguno atacan los puntos esenciales de la sentencia, por tratarse de expresiones dogmáticas y genéricas.

**Esto es así, porque el argumento principal del Tribunal local fue que el actor no manifestó, ni acreditó cómo el supuesto empalme puede justificar que no cumpliera con el requisito de recabar un determinado porcentaje de apoyo ciudadano y ello, puede ser motivo para no exigirle tal requisito.**

De hecho, el Tribunal local razonó que la negativa del registro del actor como candidato independiente **no dependió de la temporalidad en que se emitió el acuerdo o se le notificó, sino del cumplimiento de los requisitos, esto es, que no recabó el número de firmas ciudadanas necesarias para acreditar representatividad mínima,** cuestión que en forma alguna es combatida por actor.

Ahora bien, respecto de que se tardó ocho días para emitir el acuerdo de negativa, **el agravio se desestima**, ya que, por un lado, el actor no alega y, mucho menos acredita en qué forma tal situación pudo haber afectado sus derechos, y, por otro, debe considerarse que la autoridad responsable tenía el deber de revisar todos y cada uno de los requisitos establecidos en la normativa aplicada, para lo cual, el OPLE requiere de un determinado plazo razonable para llevar a cabo tales funciones, sin que el actor justifique o demuestre que hubo un retraso innecesario o injustificado para la emisión del acuerdo.

Finalmente, importa precisar que por mandato constitucional<sup>23</sup> y legal en materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la

---

<sup>23</sup> Artículo 41, fracción V, apartado D de la Constitución establece: (...) “En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado...”

resolución o el acto impugnado, por lo que si el actor controvertió diversas resoluciones, incluso ante esta Sala Superior, no era dable considerar la suspensión de alguna de las etapas que a su parecer se empalmaron.

De ahí que, al no combatir los puntos esenciales dados por el Tribunal local, deviene **ineficaz** el planteamiento del actor, específicamente en tanto que no señala de manera puntual de qué manera el supuesto empalme lo llevaría a acreditar el requisito que se tuvo por incumplido relativo a no reunir el tres por ciento de las firmas<sup>24</sup>.

**iii. Desacato en que incurrió el Congreso local al no establecer plazos específicos para las etapas previas del proceso de registro de candidatos.**

El actor refiere que el Congreso local desacató lo establecido por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumulada, pues a pesar de que se le ordenó establecer plazos específicos para las etapas previas del proceso de registro de candidatos, éste sólo reguló el plazo específico para recabar apoyo ciudadano.

El agravio es **inoperante** toda vez que este órgano jurisdiccional no puede pronunciarse respecto al acatamiento de una resolución emitida por la SCJN.

Además, en la resolución de la acción de inconstitucional 88/2015 y acumulados, la SCJN no se pronunció respecto al establecimiento específico de plazos para cada una de las etapas, sino únicamente señaló que el Congreso debía fijar un plazo concreto para la realización de actos tendientes a acreditar el respaldo ciudadano, en cumplimiento a dicha sentencia, el Congreso local legisló y estableció un plazo de 30

---

<sup>24</sup> El actor debía reunir 132,522 firmas de apoyo; de los cuales únicamente reunió 27,846; sin embargo, el INE detectó 1,965 apoyos ciudadanos con inconsistencias; quedando un total de 24,327 apoyos lo que equivale el 0.55%.

Importa precisar que al actor se le otorgó garantía de audiencia del catorce al diecinueve de abril, sin que se hubiera presentado **para ejercer ese derecho**, como consta en la foja 164 del cuaderno accesorio.

Sin embargo, aunque hubiera asistido, e incluso recuperando todas las firmas inválidas, dadas las circunstancias referidas no hubiera alcanzado porcentaje requerido.

días, situación que es reconocida y que fue combatida por el propio actor.<sup>25</sup>

**iv. Aplicación de precedentes de la Sala Superior, relacionados con el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido**

El Tribunal de Puebla consideró infundado el agravio consistente en que la exigencia de recabar el 3% de firmas de la lista nominal de electores resulta imposible, en términos de la sentencia dictada por esta Sala Superior en los expedientes SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018, acumulados.<sup>26</sup>

De la lectura a la sentencia se advierte que Tribunal local sí expuso razones, conforme a las cuales desvirtuó los argumentos esgrimidos por el actor relacionados con la imposibilidad de recabar el apoyo ciudadano.

- La ley electoral no prevé una excepción para dar un tratamiento especial a un candidato independiente.
- El actor contó con dos medios para recabar apoyo ciudadano, a través de la aplicación y por el régimen de excepción a los municipios con alta marginación.
- La candidatura independiente no se adquiere *ipso iure* por la sola intención o manifestación de la persona.
- El actor consintió las formalidades y requisitos para participar en el proceso de selección de la candidatura, incluso contó con una prórroga para recabar apoyo ciudadano.
- El actor sólo obtuvo el 0.55% de apoyo ciudadano.

---

<sup>25</sup> Esta Sala Superior resolvió los juicios ciudadanos SUP-JDC-44/2018 y acumulado, en beneficio del actor pues se otorgaron a 60 días para la recolección de apoyos ciudadanos.

<sup>26</sup> - La Sala Superior concedió un plazo adicional de treinta días al actor, sin que modificara el porcentaje del 3% obligado por la ley electoral, razón por la cual el actor estaba obligado a reunir el citado porcentaje.

- En un supuesto fáctico en el que fueran considerados los apoyos inválidos, el actor tampoco lograría satisfacer el porcentaje requerido.

-. El actor debía reunir 132,522 firmas de apoyos ciudadanos; sin embargo, únicamente reunió 27,846; de los cuales el INE le invalidó 1,965 apoyos ciudadanos por tener inconsistencias; quedando un total de **24,327** apoyos lo que equivale el 0.55%. Refiriéndolo en el siguiente cuadro:

Total de apoyos requeridos	Apoyos Ciudadanos enviados al INE	Apoyos Ciudadanos con inconsistencias	Total de Apoyos Ciudadanos en Lista Nominal válidos
132,522	27,846	1,965	24,327

- Por tanto, a pesar de que se tomaran en cuenta esos 1965 apoyos que tuvieron inconsistencias, el actor únicamente obtendría 27,846 apoyos, del total de 132,522 firmas requeridas.

Sin embargo, el actor parte de la premisa falsa que la sentencia dictada por la Sala Superior se pronunció respecto a la inaplicación el porcentaje de apoyo ciudadano, cuando nunca existió tal pronunciamiento, ya que como se ha referido, la inaplicación derivó de la temporalidad para recabar dicho apoyo y no respecto al total de apoyos que debía obtener.

En efecto, lo que en la especie este órgano resolvió fue lo siguiente:

*“(...) Las circunstancias a las que se ha hecho referencia son suficientes para demostrar que en el caso existen elementos en los autos **para determinar que el plazo de treinta días** que la porción normativa en examen concede para la obtención de las firmas de apoyo ciudadano necesarias para respaldar una candidatura independiente a la gubernatura del estado de Puebla **no es proporcional ni razonable**, pues -en conjunto- el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, el plazo para su obtención, así como el tamaño del listado en el estado de Puebla obstaculizan dicha postulación...”*

En esas condiciones, si el actor omite confrontar los razonamientos contenidos en la sentencia impugnada y se limita a reiterar que el porcentaje de apoyo ciudadano es de imposible cumplimiento sin que controvierta lo razonado por el Tribunal local, con independencia de lo

correcto o incorrecto de esa determinación, es claro que la misma debe quedar incólume.

Además, en materia electoral existe el principio de reparabilidad, el cual consiste precisamente en poner remedio a la situación denunciada antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

En el caso mediante la sentencia dictada en el SUP-JDC-44/2018 y acumulado, se le otorgó al actor un plazo adicional al establecido en la legislación local, es decir, 30 días más para que pudiera recabar el apoyo ciudadano, para lo cual esta Sala Superior consideró que ese plazo era suficiente<sup>27</sup> para que el actor pudiera cumplir con ese requisito legal, por lo que no resulta legal que el actor manifieste que el requisito era de imposible cumplimiento.

Lo anterior, en virtud de que la SCJN consideró constitucional la disposición que establece el porcentaje de apoyo ciudadano en esa entidad<sup>28</sup> y esta Sala consideró **viable el cumplimiento del mismo con un plazo adicional**, por lo que es incuestionable que se le permitió al actor, la posibilidad de cumplir con los requisitos establecidos en la ley.

En ese sentido, a pesar de que le fue ampliado el plazo al actor por treinta días adicionales (60 en total), sólo recabó **24,327 firmas válidas**

---

<sup>27</sup> En la sentencia se estableció: (...) En ese sentido, esta Sala Superior estima pertinente que se conceda a los aspirantes a la candidatura en cuestión un plazo adicional de treinta días para la obtención de apoyo ciudadano, toda vez que, como consecuencia de la inaplicación de la porción normativa referida, lo conducente es fijar un nuevo plazo que no resulte restrictivo del derecho a ser votado.

Ello, en virtud de que la simple inaplicación de la disposición normativa no resulta eficaz para conseguir la finalidad pretendida, debido a que la figura de aspirante a una candidatura independiente requiere, forzosamente, la existencia de un plazo legal para la recolección de apoyos ciudadanos.

En consecuencia, el Consejo General del Instituto electoral local deberá dictar un acuerdo en el que otorgue un plazo adicional de treinta días a los aspirantes a la candidatura independiente al cargo de la Gubernatura del estado y, atendiendo al principio de igualdad, el mencionado proveído deberá ser aplicable a todas las personas que tienen la calidad de aspirantes a dicha candidatura independiente.

Por tanto, la Sala Superior estimó suficiente un plazo adicional de 30 días -60 días en total- para reparar el derecho conculcado, toda vez que resultaba insuficiente la sola inaplicación de la disposición.

<sup>28</sup> Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, consultable en el portal [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

lo que se traduce en un **(0.55%)** de un total de 132,522, como se advierte en el siguiente cuadro:

Total de apoyos requeridos	Apoyos Ciudadanos enviados al INE	Apoyos Ciudadanos con inconsistencias	Total de Apoyos Ciudadanos en Lista Nominal válidos
132,522	27,846	1,965	24,327

No obsta a lo anterior lo señalado en los escritos *amicus curiae*, en los que esencialmente se advierten las siguientes manifestaciones:

Emilio Álvarez Icaza Longoria considera que deben aplicarse requisitos de otras legislaciones<sup>29</sup> o plazos extraordinarios, para que el actor pueda cumplir la pretensión de obtener el registro como candidato independiente a Gobernador, en caso contrario, según su dicho, se afectaría el derecho pasivo de los ciudadanos que respaldaron su candidatura independiente.

Por su parte, Rubén Alberto Curiel Tejeda estima que debe aplicarse el artículo 35 de la Constitución y no así el código local en lo referente al porcentaje de apoyo ciudadano.

Finalmente, Susana Thalía Pedroza de la Llave y otros consideran esencialmente que existe inequidad y desigualdad entre los candidatos independientes y los partidos políticos, lo que afecta los derechos humanos de los contendientes bajo esta modalidad.

Desde su perspectiva, debe declararse la inconstitucionalidad del precepto legal que establece el umbral de apoyo ciudadano, porque resulta desproporcional y señalan que deben adoptarse criterios como el de la Comisión de Venecia<sup>30</sup>, para considerar que el actor ha reunido los requisitos para ser registrado.

<sup>29</sup> En específico en la legislación de la Ciudad de México en la que se fija un porcentaje de un 1% de apoyo ciudadano para ser recabado en 120 días.

<sup>30</sup> La directriz enunciada por el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia relativa a que es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes.

Ahora bien, como se señaló, los escritos presentados por los diversos *amicus curiae* no pueden ampliar al litis, ni coadyuvar a las pretensiones del actor.

En efecto, la litis en los juicios ciudadanos se integra únicamente con el acto reclamado y los planteamientos o agravios expuestos por la parte actora para demostrar su ilegalidad.

Así, corresponde al actor combatir las consideraciones de la responsable a efecto de demostrar que son contrarias a derecho, ilegales o incorrectas, exponiendo razonamientos que controviertan tal actuación.

De esa forma, los argumentos o planteamientos que los terceros interesados, los coadyuvantes o las personas ajenas al juicio expongan y que vaya más allá de la litis, no pueden ser tomados en cuenta al momento de emitir el fallo.

De hecho, la Ley de Medios impide expresamente esta circunstancia. Así, por ejemplo, el artículo 12, numeral 3, inciso a) señala que el coadyuvante no puede manifestar conceptos que amplíen o modifiquen la controversia planteada en el medio de impugnación.

Igualmente, este órgano jurisdiccional ha sostenido que la intervención del tercero no puede variar la integración de la litis, dado que en las disposiciones que integran la Ley de Medios, no se aprecia alguna que faculte o permita a los ciudadanos o a los partidos políticos con intereses opuestos a los del actor, reconvenir o contrademandar al promovente.<sup>31</sup>

En ese contexto es obvio que los sujetos ajenos al juicio, por mayoría de razón, tampoco pueden ampliar la litis.

---

<sup>31</sup> Criterio sostenido en la tesis XXXI/2000: “**TERCEROS INTERESADOS. SÓLO TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA COMBATIR LAS DECISIONES QUE AFECTEN LOS BENEFICIOS QUE LES REPORTAN LOS ACTOS IMPUGNADOS POR EL ACTOR.**” Así como en los expedientes SUP-JRC-331/2000 y el SUP-REP-31/2016.

Por tanto, en tales juicios no resulta válido que pueda ampliarse ni modificarse la materia del litigio conformada por la demanda y el acto o resolución impugnada, o bien, plantearse nuevas situaciones litigiosas.

Los escritos de referencia tampoco pueden coadyuvar a las pretensiones del actor, porque un *amicus curiae* es una persona o institución ajena al litigio y al proceso, por lo que sus razonamientos no se pueden entender como alegatos o argumentación que deba ser apreciada por el tribunal para la resolución del asunto y, en ningún caso, un escrito de esa naturaleza podría ser valorado como un elemento probatorio propiamente.<sup>32</sup>

**Establecido lo anterior, del análisis exhaustivo de los escritos en cuestión, se advierte que, por un lado, pretenden coadyuvar en las pretensiones del actor, ya que todos, bajo distintos argumentos, solicitan que se le otorgue el registro.**

**Por otro, para sustentar su solicitud de que se registre al actor, pretenden ampliar la litis, respecto de temas que no fueron planteados por las partes.**

En efecto, en los escritos pretenden ampliar la litis en temáticas como la inequidad y desigualdad entre candidatos independientes y partidos políticos, o bien, la inaplicación del 3% de apoyo ciudadano, situaciones que, como ya se señaló, no pueden ser consideradas parte de la controversia.

Asimismo, se plantean temas novedosos como por ejemplo el análisis de la recomendación de la Comisión de Venecia o la violación al derecho de quienes no pueden votar por el ahora actor, contextos que no fueron planteados en forma alguna en la demanda ante esta instancia ni tampoco fueron impugnados en su oportunidad.

---

<sup>32</sup> En términos del criterio de la Corte IDH sostenido en el Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil en relación con el artículo 2.3. del Reglamento de la Corte IDH.

Por lo anterior, al no formar parte de la litis, los planteamientos esgrimidos en los escritos de los *amicus curiae* no pueden servir de base para modificar o revocar la sentencia impugnada.

**B. Falta de exhaustividad respecto a la aplicación del criterio sostenido en el caso Yatama vs Nicaragua, así como respecto del escrito de amicus curiae**

**a) Tesis de la decisión.**

Esta Sala considera que los agravios son **inoperantes** por un lado e **infundados** por el otro.

**b) Marco normativo**

Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento.<sup>33</sup>

El principio de exhaustividad impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones.<sup>34</sup>

Es decir, tienen la obligación de analizar todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

**c) Justificación**

**i. Análisis del caso Yatama vs Nicaragua.**

---

<sup>33</sup> De conformidad con la jurisprudencia 43/2002 de rubro: “**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**”.

<sup>34</sup> En términos de la jurisprudencia 12/2001 de rubro: “**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**”.

El actor señala que el Tribunal local fue omiso en contestar su agravio referente a la aplicación del criterio sostenido en el caso *Yatama vs Nicaragua*, en el cual fijó criterios en materia electoral que son de alcance general y abstracto en relación con el derecho a votar y ser votado.

En principio, asiste la razón al actor porque del análisis de la sentencia impugnada no se desprende que el Tribunal local se hubiere pronunciado respecto de la aplicación del precedente que refiere.

Sin embargo, el agravio **deviene inoperante** porque en la mencionada sentencia de la Corte IDH, no se resolvió respecto de la inconventionalidad del requisito de porcentaje de apoyo ciudadano para contender como candidato independiente por el contrario, esa sentencia refiere la validez del establecimiento de requisitos para candidatos de partido con miembros indígenas.

En efecto, la Corte al resolver el caso *Yatama vs Nicaragua*<sup>35</sup>, en ninguna de sus consideraciones aborda específicamente el tema de candidaturas independientes en relación con el requisito de recabar apoyo ciudadano.

El tema central es sobre la participación política de los candidatos propuestos por Yatama -partido con miembros indígenas- para las elecciones municipales de noviembre del año dos mil en Nicaragua.

En esencia, la Corte sostuvo que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades.

---

<sup>35</sup> Consultable en el sitio de internet  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)

Estimó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos.

Lo anterior sobre la base que esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Añadió que su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

Por lo tanto, en el caso en cuestión no resulta aplicable al presente juicio ciudadano, porque el actor a) no es indígena, b) no se trata de un registro de un partido político y c) además en ninguna parte de la sentencia la Corte IDH se señala que porcentaje de apoyo ciudadano es idóneo o proporcional conforme a las reglas convencionales para la participación de los candidatos independientes.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-1527/2016, consideró que el porcentaje del tres por ciento previsto en el código local no es inconstitucional ni inconvencional.

Ello, porque no sólo fue aprobado por una ley en sentido formal y material, sino que, lo decisivo, cumple con el test estricto de proporcionalidad y, por ende, es objetivo y razonable.

Asimismo, la propia SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015<sup>36</sup>, en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes a Gobernador y Diputados en el estado de Puebla, estimó improcedente la declaración e invalidez

---

<sup>36</sup> En la sentencia se dijo: “En relación con el artículo 201 Quater, fracción I, incisos a) y b), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el documento sometido a consideración proponía la validez de las disposiciones por cuanto se refieren al porcentaje de apoyo ciudadano para quienes pretendan ser candidatos independientes, concretamente el porcentaje del tres por ciento que fue combatido, esto con apoyo en diversos precedentes que declararon la constitucionalidad de disposiciones de similar contenido; empero, en la votación respectiva se expresó una mayoría de seis votos en contra de la propuesta y por la invalidez de ese supuesto normativo, por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales; con el voto a favor de la señora Ministra Luna Ramos y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora.

porque no alcanzó la mayoría calificada, por tanto esa norma subsiste.<sup>37</sup>.

Por lo expuesto, no es conforme a Derecho eximirle al actor el requisito de recabar un número determinado de apoyo ciudadano o incluso disminuirlo porque como se ha señalado, el actor únicamente logró alcanzar 0.5% del porcentaje requerido.

## ii. Escrito *amicus curiae*

Por cuanto a que el Tribunal local fue omiso en valorar escrito de *amicus curiae*.

Es **infundado** el agravio, porque contrario a lo sostenido, el Tribunal local sí se pronunció respecto del citado escrito.

En efecto, de la sentencia impugnada se desprende<sup>38</sup> que el Tribunal local sí realizó pronunciamiento respecto del escrito de *amicus curiae*, en los términos siguientes:

- Los temas y argumentos expuestos corresponden a los planteados por el actor, de ahí que, su petición, aunque de manera indirecta, fue objeto de análisis.
- Del escrito de *amicus curiae* no se desprende alguna opinión fundada con la que pueda modificarse lo concluido.
- El escrito de *amicus curiae* no contiene las características propias de dicha figura.

Por lo anterior, se estima que no asiste razón al actor, porque el Tribunal local sí analizó el escrito de *amicus curiae*, sin que el actor combata los razonamientos dados por el Tribunal de Puebla, por ejemplo, señalar por qué el escrito sí debía admitirse, o bien, cómo se cumplen los parámetros para que fuera considerado un amigo de la

---

<sup>37</sup> En términos de los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución y 72, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución.

<sup>38</sup> De la foja 26 a la 32 de la sentencia impugnada.

Corte<sup>39</sup>, pues simplemente realiza una transcripción del escrito, de ahí lo **infundado** del agravio.

En consecuencia, al desestimarse los agravios vertidos por el actor, lo procedente conforme a Derecho es confirmar la sentencia impugnada, y por tanto, la negativa de registrar al actor como candidato independiente a Gobernador en Puebla, por no cumplir con el porcentaje de apoyo requerido por la legislación.

Por lo expuesto y fundado se

## VII. R E S U E L V E

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría de votos** lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

---

<sup>39</sup> Jurisprudencia 8/2018 de rubro: "AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL"

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-JDC-296/2018 (CONSTITUCIONALIDAD DEL PORCENTAJE DE RESPALDO DE LA CIUDADANÍA QUE SE EXIGE PARA EL REGISTRO DE UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE A LA GUBERNATURA DE PUEBLA)<sup>40</sup>**

En este voto presento las razones por las cuales estoy en **desacuerdo** con la sentencia relativa al asunto SUP-JDC-296/2018, a través de la cual se confirma lo determinado por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla respecto a que es constitucional el porcentaje de apoyo de la ciudadanía que se exige en el artículo 201 Quáter, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y que, en consecuencia, fue válido que se negara el registro de la candidatura independiente a la Gubernatura de Puebla presentada por el ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez.

Las reflexiones que sustentan mi postura se centran en que advierto que en la normativa aplicable se establecen **parámetros de representatividad** que llevan a considerar que exigir un apoyo ciudadano equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal de electores para el registro de una candidatura independiente supone un requisito excesivo para quienes ejercen su derecho a ser votado por esa vía de postulación. Si bien considero que es legítimo exigir un mínimo de respaldo de la ciudadanía para poder contender mediante una candidatura ciudadana, es preciso que se prevea un parámetro que permita equilibrar adecuadamente las finalidades que se persiguen con esta medida y el ejercicio del derecho a ser electo.

En consecuencia, estimo que en el caso concreto se debió determinar la inconstitucionalidad del artículo 201 Quáter, fracción I, inciso a), del Código Local y, por tanto, inaplicarlo al caso concreto, de modo que se valorara la justificación del registro de la candidatura sin partido a partir

---

<sup>40</sup> Colaboraron en la elaboración de este documento Augusto Arturo Colín Aguado, Regina Santinelli Villalobos y José Reynoso Núñez.

de un estándar más razonable. En los siguientes párrafos profundizaré en las ideas en las que se basa mi postura. Este voto lo emito con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## CONTENIDO

1. Análisis de la controversia a partir de una suplencia en la deficiencia de los agravios .....	28
2. La importancia de las candidaturas independientes.....	32
3. Los parámetros para valorar la constitucionalidad de las restricciones al derecho a ser votado a través de una candidatura independiente .....	36
4. La justificación de la exigencia consistente en obtener un mínimo de respaldo de la ciudadanía para el registro de una candidatura independiente ....	39
5. Análisis sobre la constitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura independiente para la Gubernatura de Puebla ....	41
5.1. Precisiones en relación con el estudio de constitucionalidad .....	42
5.2. Parámetros de representatividad para valorar el impacto sobre el derecho a ser votado .....	45
5.3. El beneficio respecto a los fines legítimos no justifica el nivel de incidencia sobre el derecho a ser votado .....	54
6. Implicaciones de la inaplicación de la exigencia al caso concreto .....	56

### **1. Análisis de la controversia a partir de una suplencia en la deficiencia de los agravios**

La mayoría de la Sala Superior considera que los agravios del actor deben calificarse como inoperantes porque el actor no combate las consideraciones de la sentencia impugnada y hace manifestaciones genéricas dogmáticas e imprecisas.

Difiero de la posición mayoritaria porque considero que, de la lectura del escrito del actor, es posible advertir que su causa de pedir es la inaplicación del requisito de recolectar el tres por ciento (3 %) del listado nominal como apoyo ciudadano, controversia que se mantiene porque propiamente no fue resuelta por el Tribunal Local.

Lo anterior, a mi consideración, resulta suficiente para entrar al estudio de fondo de su pretensión, pues, aun cuando sus agravios pudieran

presentar deficiencias u omisiones, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que para tener por debidamente configurados los agravios es suficiente con expresar la causa de pedir, en conformidad con la jurisprudencia 3/2000 sustentada por esta sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**. Asimismo, el artículo 23 de la Ley de Medios prevé que, al resolver los medios de impugnación previstos en esa ley, la Sala competente deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios **con el único requisito de que estos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos**.

En su demanda, Enrique Cárdenas Sánchez, expuso que el Tribunal responsable debió interpretar de forma completa sus agravios y, en ejercicio de sus atribuciones *supervisar que los actos de las autoridades de inferior jerarquía se encuentren en concordancia plena con las disposiciones constitucionales*.

Además, al exigirle que cumpliera con un porcentaje de firmas equivalente al tres por ciento (3 %) de la lista nominal de electores *pretende hacer prevalecer una disposición contenida en la legislación local de la materia, así como un acuerdo para reglamentario como lo sería en la especie una convocatoria emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, en contravención y por encima de lo que al efecto se dispone en preceptos que revisten el carácter y condición de norma suprema de la unión*.

Más adelante, el actor desarrolla que dicho porcentaje es contrario al artículo 35 de la Constitución General, pues este último debe *interpretarse en el sentido de no entorpecer, ni hacer nugatorio el derecho que asiste a todo individuo a postularse como candidato a un cargo de elección popular por la vía independiente*. Asimismo, plantea que *la estructura electoral no debe traducirse en obstáculos para quienes aspiran a contender por un cargo público a través de una candidatura independiente*.

Por otra parte, el actor aclara que, aunque el caso *Yatama vs. Nicaragua* versa sobre una comunidad indígena, el Tribunal responsable no debió descartar su estudio pues en ese asunto *el porcentaje de apoyo requerido equivalente al tres por ciento (3 %) de los electores fue desestimado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, dejando claro que se trata de una *restricción inadecuada al libre ejercicio del derecho a votar y ser votado*.

Finalmente, el actor señala que esta Sala Superior en el SUP-JDC-44/2018 y su acumulado SUP-JDC-46/2018 determinó la inaplicación del plazo de treinta días establecido por la legislación electoral de Puebla para la recopilación de firmas de apoyo, ya que tomó en cuenta que se trataba de una condición caracterizada por una carga excesiva [que] resulta de imposible cumplimiento. Por lo tanto, ante el hecho de que la condición exigida [el 3% de apoyo ciudadano] es de imposible cumplimiento, según quedó acreditado en los autos, y “donde hay la misma razón, hay el mismo derecho” *lo dispuesto respecto al plazo de treinta días es plenamente aplicable en la especie al porcentaje del tres por ciento (3 %)*.

De lo anterior puede deducirse que el actor plantea que:

- El Tribunal local no estudió de forma completa sus agravios pues debió analizar la constitucionalidad del actuar de la autoridad administrativa.
- El porcentaje de un número de apoyos ciudadanos equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal es inconstitucional pues contraviene el artículo 35 de la Constitución General.
- Dicho porcentaje hace nugatorio su derecho a ser votado y entorpece y obstaculiza su aspiración de ser candidato independiente.
- La importancia del caso Yatama radica en las consideraciones que hizo la Corte IDH sobre la validez del requisito del tres por ciento (3 %) de apoyos, más allá de que se tratara de un tema indígena.

- El porcentaje exigido es de imposible cumplimiento, por lo que debe procederse a su inaplicación como se hizo respecto al plazo para recabar el apoyo de la ciudadanía.

Por lo tanto, se advierte que, independientemente de otros argumentos esgrimidos por el actor y que pudieron coincidir con algunas de las cuestiones que resolvió el Tribunal local, su causa de pedir última es la inaplicación del porcentaje requerido para registrarse como candidato independiente, por considerar que es desproporcionado.

Además, la controversia se mantiene pues no fue abordada directamente por el Tribunal responsable. Respecto a la inaplicación del porcentaje, la mayoría señala que la sentencia impugnada se limitó a establecer lo siguiente:

- La legislación electoral no prevé una excepción para dar un tratamiento especial a un candidato independiente.
- El actor contó con dos medios para recabar el apoyo ciudadano, a través de la aplicación y por el régimen de excepción.
- La candidatura independiente no se adquiere *ipso iure*, por la sola intención o manifestación de la persona.
- El actor consintió las formalidades y requisitos para participar en el proceso de selección de la candidatura, incluso contó con una prórroga.
- El actor solo obtuvo el cero punto cincuenta y cinco por ciento (0.55 %) de apoyo ciudadano válido y aun si se le computaran los apoyos invalidados no lograría cumplir con el porcentaje requerido.

Es decir, el Tribunal local se limitó a hacer un análisis de legalidad respecto a la solicitud del actor, sin atender a su pretensión última consistente en que se analizara la constitucionalidad del requisito exigido.

Así, a partir de una suplencia de la queja y de una lectura integral del escrito inicial de demanda, se advierte que los agravios del actor van

encaminados a evidenciar que el Tribunal responsable fue omiso en resolver su pretensión respecto a analizar la constitucionalidad del requisito de conformidad con los elementos de prueba aportados por el actor en los autos. Ello, a mi juicio, es suficiente para entrar al estudio de fondo de la *litis*, consistente en la inconstitucionalidad del porcentaje de apoyo requerido para ser candidato independiente a la gubernatura de Puebla, a través de un análisis en **plenitud de jurisdicción**.

## **2. La importancia de las candidaturas independientes**

Al momento de analizar la validez del modelo para el registro de candidaturas independientes se deben tomar en consideración las razones por las cuales se incorporó esta figura al régimen electoral mexicano, pues ello permite poner en perspectiva la justificación de ciertas exigencias para el acceso a la competencia electoral por esa vía de participación.

Las candidaturas independientes, como medio para el ejercicio del derecho a ser votado, se incorporaron en la Constitución General desde la reforma en materia política del nueve de agosto de dos mil doce, aunque se concedió un plazo a los órganos legislativos para que emitieran la legislación que las reglamentara. Esta vía de participación electoral amplía las oportunidades de competir y acceder al poder político a través del sistema electoral y representa un canal alternativo para plantear agendas ciudadanas sin el patrocinio de un partido político.

Más allá de ganar una elección a través del voto mayoritario de la ciudadanía, las candidaturas independientes tienen como propósito ofrecer la posibilidad de competir y llenar el espacio faltante en la representación política. La brecha entre la ciudadanía y el sistema tradicional partidista ocurre porque los partidos políticos parecen fallar al representar adecuadamente una diversa gama de perspectivas e intereses que hagan la política dinámica a nivel tanto nacional como local.

La desconexión gradual de la ciudadanía con los principales partidos actúa como un estímulo para la actividad política independiente, así como para su crecimiento, lo que alienta el desarrollo de alternativas políticas independientes de entre las cuales el votante puede seleccionar.

Las candidaturas independientes representan una apertura para tener un espacio político nuevo o una agenda política nueva. La entrada de actores independientes puede influir en el comportamiento electoral de los partidos establecidos, tal vez forzándolos a hacer campaña de otra manera, o a centrarse en temas diferentes y emergentes. Es decir, se puede influir para reevaluar los límites sociales y normativos en el sistema político, incluso, para expandir los límites ideológicos<sup>41</sup>.

También es importante entender este nuevo fenómeno en términos de movilización potencial, basado en la habilidad de atraer la atención de la ciudadanía y retar el *status quo* partidista, mientras se opera con base en otros clivajes y expresando nuevas identidades políticas<sup>42</sup>.

El nivel de relevancia de estos actores independientes puede volverse más evidente al examinar cómo es que movilizan la opinión pública, articulan opiniones ignoradas, atraen la atención tanto de otros partidos como del público y porque pueden enfocarse en intereses ciudadanos menores y más especializados.

Por otra parte, mediante las candidaturas ciudadanas se abona a romper las prácticas de un sistema oligopólico, el acceso periférico y limitado al gobierno. Sartori señala que, la política competitiva no solo consiste en lo próximas que están las competencias entre sí, sino también en las normas de competencia. Asimismo, el concepto de política competitiva viene de la economía y se refiere a que se escape al control monopolístico y a que las mercancías sean lo que se dice que

---

<sup>41</sup> Colin Copus, Alistair Clark, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers. 2009. "Minor Party and Independent Politics beyond the Mainstream: Fluctuating Fortunes but a Permanent Presence". *Parliamentary Affairs*. Vol. 62. No. 1

<sup>42</sup> P. Lucardie. "Fragments from the pillars: small parties in the Netherlands" en *Small Parties in Comparative and National Perspective*. Newbury Park, SAGE, 1991.

son<sup>43</sup>. Con base en lo anterior podemos afirmar que el sistema político juega en términos de una competencia exigente, caracterizado por las barreras de entrada que existen para acceder a puestos de representación popular.

De esta manera, siguiendo de manera general algunas de las ideas que he presentado en otro espacio<sup>44</sup>, las candidaturas independientes en México pueden entenderse como un mecanismo legal de empoderamiento de la ciudadanía, el cual se adopta como una solución parcial a un problema estructural<sup>45</sup>, a saber, la crisis de representación política.

En ese sentido, al expresar las razones para la incorporación de las candidaturas independientes, en algunas de las iniciativas que originaron la reforma constitucional se expuso lo siguiente:

- Son un mecanismo de empoderamiento porque el ciudadano que se postula a algún cargo de elección popular sin pertenecer a un partido político puede ejercer el derecho a ser votado con el respaldo de la ley, como una vía más de participación en los asuntos públicos de un régimen democrático, en el que se reconoce la necesidad del ciudadano de participar como actor

---

<sup>43</sup> Sartori, Giovanni. **Sistemas competitivos en partidos y sistemas de partidos**. Cambridge University Press, 1976.

<sup>44</sup> Estas ideas las desarrollé de manera puntual en el artículo titulado "Candidaturas independientes en México: un caso de movilización del cambio jurídico". Disponible en: George, Philip; y Meyenberg Leycegui, Yolanda. **Let's talk about politics and policies in Mexico**. México, UNAM-IIS-ITAM-LSE Ideas-LSE Enterprise, 2015.

<sup>45</sup> Véase Chambliss, William J., **Making Law: The State, the Law, and Structural Contradictions**. Indiana University Press, 1993. William J. Chambliss considera la actividad de legislar como un proceso cuyo objeto es la solución de contradicciones, conflictos y dilemas históricamente determinados e inherentes a una estructura social, política y económica específica. Todo momento histórico tiene sus propias contradicciones, conflictos y dilemas, frente a los cuales deben responder los legisladores. Sin embargo, las leyes normalmente atienden conflictos específicos más que a la contradicción esencial subyacente. Las contradicciones crean conflictos y dilemas, y al implementar soluciones a éstos, surgen otras contradicciones, conflictos y dilemas. Por eso las normas son solamente soluciones temporales. Solamente pueden obtenerse soluciones de largo plazo cuando las contradicciones fundamentales que generan los conflictos son erradicadas, aunque puede surgir otras contradicciones. Así, toda sociedad tiene ciertos elementos contradictorios que movilizan los cambios legales. Por ello, para entender el proceso de creación de la ley, esta teoría considera necesario entender las fuerzas sociales que influyen a los legisladores.

político cuando los partidos no representan sus intereses, su agenda o su ideología<sup>46</sup>. En ese sentido, se busca movilizar la agenda política ciudadana y otorgar poder de negociación al electorado.

- También tienen por objeto fortalecer a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de votar y ser votado<sup>47</sup>. De esta manera, se amplía el abanico de actores que compiten en el mercado electoral y se debilita el monopolio de la representación política.
- A través de la competitividad se incentiva un desempeño de los partidos políticos más apegado a las exigencias ciudadanas, por ejemplo, a través de candidaturas que respondan a los intereses de la sociedad. También se abona a que los partidos políticos tengan un mayor y permanente contacto con la ciudadanía, de modo que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, simpatizantes y de todos los interesados<sup>48</sup>.

Considerando esta dimensión jurídico-política de las candidaturas independientes, si bien es viable y necesario que se establezcan determinados requisitos para su postulación, los mismos no deben traducirse en barreras de entrada irrazonables o excesivas que obstaculicen el uso de esta forma de participación y que, en última instancia, entorpezcan el cumplimiento de los objetivos que sirvieron de justificación para su incorporación.

---

<sup>46</sup> Iniciativa en materia político- electoral presentada en dos mil trece por el PAN y el PRD.

<sup>47</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el quince de diciembre de dos mil nueve.

<sup>48</sup> Dictamen de fecha diecinueve de abril de dos mil doce suscrito por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, con proyecto decreto que reformaba y adicionada, entre otros, el artículo 35 de la Constitución General, en materia de reforma política.

### **3. Los parámetros para valorar la constitucionalidad de las restricciones al derecho a ser votado a través de una candidatura independiente**

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que las candidaturas independientes son un medio para el ejercicio del derecho a ser votado, el cual está reconocido en los artículos 35, fracción II, de la Constitución General; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>49</sup>.

A pesar de este reconocimiento dentro de los ordenamientos que se encuentran en la cúspide del sistema jurídico mexicano, el despliegue de la potestad legislativa es de gran relevancia tratándose de los derechos político-electorales porque: *i)* es indispensable la creación de un marco normativo en el que se diseñe toda una estructura institucional para posibilitar su ejercicio, y *ii)* es legítimo sujetar la participación en un proceso electoral y el acceso al poder público a la satisfacción de ciertas cualidades, requisitos y condiciones.

Respecto a la primera de estas razones, es pertinente destacar que en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también estos derechos también se califican como “oportunidades”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que esta calificación “implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, [por lo que] es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que

---

<sup>49</sup> Cabe mencionar que la previsión de este derecho en los mencionados tratados internacionales es trascendente en la medida en que, a partir de la modificación del primer párrafo del artículo 1o. constitucional mediante la reforma en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 junio de 2011, se incorpora al parámetro de regularidad constitucional. De esta manera, los estándares de carácter internacional, derivados de la formulación del contenido de este derecho en términos un poco más amplios, así como de los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en torno a su alcance, son insumos que forzosamente deben considerarse al estudiar la validez de la legislación interna.

los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”<sup>50</sup>.

Esta noción de los derechos políticos guarda estrecha relación con el alcance del deber general de garantía que se prevé en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional. El mencionado Tribunal internacional ha señalado que “[e]n el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención”<sup>51</sup>.

Entonces, en un primer momento, para que la ciudadanía esté en aptitud de ejercer sus derechos político-electorales es indispensable la intervención del órgano legislativo, mediante el diseño de un sistema electoral que contemple los elementos organizacionales esenciales para tal efecto.

Ahora, en relación con el segundo de los motivos referidos, en la fracción II del artículo 35 se establece que el derecho a ser votado está supeditado a tener “las calidades que establezca la ley”. En tanto, en el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. En extensión a esta cláusula, la Corte Interamericana ha entendido que también pueden imponerse otras limitaciones con la finalidad de hacer operativo el sistema electoral y de

---

<sup>50</sup> Yatama, párr. 195.

<sup>51</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 159.

garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía<sup>52</sup>.

De lo razonado se tiene que los órganos legislativos tienen una legitimación para imponer ciertas limitantes al ejercicio de los derechos a votar y a ser votado, sea para configurar el propio sistema electoral, hacerlo viable o sujetarlo a ciertos principios fundamentales, así como para establecer garantías mínimas para la idoneidad y autonomía en el desempeño del cargo público.

Es bajo esa lógica que el Tribunal Electoral ha afirmado que el derecho a ser votado es de base constitucional, pero de configuración legal<sup>53</sup>. Asimismo, la Corte Interamericana ha manifestado que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los [mismos]”<sup>54</sup>.

La posibilidad de reglamentar el ejercicio del derecho a ser votado por la vía de las candidaturas independientes queda manifiesta en la formulación mediante la cual se incorporó esta figura en la fracción II del artículo 35 constitucional, porque se señala que, además de los partidos políticos, tienen derecho a solicitar el registro de candidaturas – de manera independiente– los ciudadanos que “cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

Sin embargo, esta potestad legislativa no puede desplegarse de manera absolutamente discrecional o arbitraria, sino que debe estar orientada estrictamente a la satisfacción de ciertos valores o intereses de relevancia en el orden constitucional. A manera de ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que “[c]ualesquiera condiciones que se

---

<sup>52</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párrs. 157 y 161.

<sup>53</sup> Véase de manera ejemplificativa la jurisprudencia 11/2012, de rubro “**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES**”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 13-15.

<sup>54</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 174.

impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables”<sup>55</sup>.

En tanto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que la Convención Americana establece “determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”<sup>56</sup>. Esta última consideración se traduce en una referencia expresa al test o juicio de proporcionalidad como herramienta metodológica para el estudio de la validez de las medidas restrictivas de los derechos fundamentales.

A partir de los estándares expuestos, se puede concluir que si el Estado mexicano ha decidido admitir a las candidaturas ciudadanas en su orden normativo, como medio para el acceso al poder público, debe implementar las medidas necesarias para que la ciudadanía pueda participar de manera efectiva por esa vía y, en contraparte, debe abstenerse de imponer cargas excesivas y arbitrarias que la vuelvan ilusoria.

#### **4. La justificación de la exigencia consistente en obtener un mínimo de respaldo de la ciudadanía para el registro de una candidatura independiente**

En relación con el ejercicio del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente o sin partido, se ha considerado que –en principio– la exigencia de obtener el respaldo de un número determinado de electores para la procedencia del registro supone una restricción legítima. Cabe precisar que, en tanto se trata de un requisito que se debe satisfacer para lograr el registro de una candidatura sin

---

<sup>55</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7. 27 de agosto de 1996, párr. 4.

<sup>56</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 149.

partido para un cargo de elección popular, se considera que es una medida que tiene incidencia en el ejercicio del derecho a ser electo.

Ahora bien, a nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “[u]n requisito común para la inscripción de candidaturas independientes es el respaldo de un número o porcentaje de electores que apoye la inscripción de la candidatura, lo que resulta indispensable para organizar de manera eficaz el proceso electoral”<sup>57</sup>. En semejantes términos, en el numeral 1.3., inciso i), del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, instrumento internacional de carácter orientador, se dice que la presentación de candidaturas individuales o de listas de candidatos puede estar condicionada a la recolección de un número mínimo de firmas.

En el ámbito nacional, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>58</sup> como este Tribunal Electoral<sup>59</sup> han considerado que es constitucional exigir un porcentaje de respaldo ciudadano. Lo anterior con base en las siguientes razones: *i)* de conformidad con los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso p), de la Constitución General, los órganos legislativos cuentan con una amplia libertad para configurar el régimen para el registro de las candidaturas ciudadanas; *ii)* la medida está encaminada a constatar que los aspirantes tienen un grado de representatividad suficiente que les permitirá participar en condiciones de equidad dentro de la contienda, de modo que sea previsible una posibilidad de triunfar y, en consecuencia, se justifique que se eroguen recursos públicos a su favor, y *iii)* la exigencia evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad en una contienda electoral.

---

<sup>57</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 199.

<sup>58</sup> La línea jurisprudencial seguida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede observarse en diversas sentencias, tales como las relativas a la Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, la Acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada, y la Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas.

<sup>59</sup> Con apoyo en la tesis de jurisprudencia 16/2016, de rubro: “**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA SU REGISTRO, SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD**”. Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 39 y 40.

Los razonamientos señalados implican un reconocimiento de que la exigencia de recolectar un porcentaje de apoyo ciudadano constituye un requisito al ejercicio del derecho a ser votado que persigue una finalidad legítima, además de que es una medida idónea y necesaria para tal efecto<sup>60</sup>. Sin embargo, ello es insuficiente para concluir que el requisito en cuestión es constitucional, pues también se tiene que analizar si el **porcentaje específico** de respaldo ciudadano que se requiere en la normativa aplicable cumple con el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, tal como se explica en el siguiente apartado.

### **5. Análisis sobre la constitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura independiente para la Gobernatura de Puebla**

En el caso particular se cuestionó la constitucionalidad del artículo 201 Quáter, fracción I, inciso a), del Código Local, en el cual se establece que a la solicitud de registro de una candidatura independiente para la Gobernatura de Puebla se debe acompañar una cantidad de firmas de apoyo equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal correspondiente a la entidad federativa<sup>61</sup>. En mi opinión, el estudio

<sup>60</sup> En relación con los criterios que comprenden el juicio de proporcionalidad, que para el jurista Aharon Barak consiste en el grupo de reglas que determinan las condiciones necesarias y suficientes para que una limitación legal de un derecho protegido constitucionalmente sea permisible por la propia Constitución. Barak, Aharon. **Proportionality. Constitutional Rights and their limitations**. New York, Cambridge University Press, 2012.

Este modelo de análisis ha sido adoptado por tribunales de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y por diversos tribunales constitucionales, entre los que se encuentran la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Ambas autoridades judiciales han hecho uso del juicio de proporcionalidad en el análisis de la validez de la reglamentación de las candidaturas independientes. A manera de ejemplo, véase la tesis de rubro **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”**. Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 915, número de registro 2013156.

<sup>61</sup> El precepto en cuestión establece lo siguiente: “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) Para Gobernador del Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de **una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del listado nominal correspondiente a todo el Estado**, y estar integrada por electores de por lo menos

sobre la validez del **porcentaje en específico** de apoyo ciudadano requerido que se pide debe estudiarse a partir del criterio de **proporcionalidad en sentido estricto** que está comprendido dentro del test de proporcionalidad entendido de manera amplia.

La proporcionalidad en sentido estricto se refiere a que el grado de afectación del derecho en cuestión debe corresponderse con el beneficio respecto a la finalidad que se pretende alcanzar. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que en el análisis de este criterio debe considerarse: *i)* el grado de afectación de uno de los bienes en juego, determinando si la intensidad de dicha afectación fue grave, intermedia o moderada; *ii)* la importancia de la satisfacción del bien contrario, y *iii)* si la satisfacción de éste justifica la restricción del otro<sup>62</sup>.

Como se aprecia, esta perspectiva de análisis implica la identificación del grado de incidencia que implica el requerir un tres por ciento (3 %) del listado nominal de electores, para lo cual es viable hacer un contraste del mismo con otros parámetros de representatividad que se establecen en la propia normativa aplicable. Seguidamente, se tiene que verificar si ese nivel de afectación se corresponde con el impacto positivo respecto a la finalidad legítima de la exigencia.

En los siguientes párrafos desarrollaré el estudio de las cuestiones mencionadas, pero estimo relevante precisar algunas ideas de manera previa.

### **5.1. Precisiones en relación con el estudio de constitucionalidad**

En primer lugar, quiero destacar que la validez de la fracción I del artículo 204 Quáter del Código Local fue objeto de análisis en la

---

las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda. **La fecha de corte del listado nominal será al quince de diciembre del año anterior a la elección.** [...]”. (énfasis añadido)

<sup>62</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 84.

sentencia relativa a la Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas. En ese caso, el Ministro ponente propuso declarar la validez del porcentaje de respaldo ciudadano que se está analizando para el caso concreto, pero seis miembros del Pleno se posicionaron en contra del proyecto y por la declaración de inconstitucionalidad. De esta manera, como no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos que se exige por ley para ese efecto, se desestimó la impugnación respecto a este punto, en el entendido de que tampoco se declaró la validez del precepto pues no se obtuvo una mayoría simple.

Lo expuesto implica, por una parte, que propiamente no existe un criterio vinculante de la Suprema Corte en relación con la constitucionalidad de la medida legislativa que fue aplicada al promovente en el caso concreto, por lo que el Tribunal Electoral está en posibilidad de desplegar ese estudio en plenitud de jurisdicción.

Además, estimo pertinente rescatar la postura de quienes se manifestaron por la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal. De la lectura de la versión estenográfica de la sesión pública correspondiente al veintitrés de noviembre de dos mil quince, se puede apreciar que los Ministros y la Ministra que consideraron que la exigencia era irrazonable y desproporcionada realizaron un análisis integral de los distintos aspectos relacionados, pues valoraron que el porcentaje era considerable y que, además, se requería de una distribución mínima y se concedía un plazo breve para obtenerlo. En ese sentido, distintos miembros de la Suprema Corte partieron de un análisis sistemático de la medida para evaluar su razonabilidad<sup>63</sup>.

De lo anterior se tiene que una perspectiva para evaluar la validez de la exigencia de obtener una cantidad determinada de apoyo ciudadano es atendiendo a una **valoración íntegra de todos los aspectos relacionados**, es decir, el porcentaje sumado a si se requiere de una distribución mínima del mismo y tomando en cuenta el plazo que se

---

<sup>63</sup> Se pronunciaron a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad la ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea.

otorga para su recolección. Además, en esa valoración se deben tomar en cuenta otras cuestiones como las condiciones en que se debe recolectar el respaldo (exclusivamente con financiamiento privado y sin disponer de tiempos de radio y televisión).

No obstante lo expuesto, también considero que **es posible partir de una metodología de análisis en la que se valore si el porcentaje de respaldo de la ciudadanía, en sí mismo, es razonable y proporcional.**

En ese orden de ideas, me parece conveniente resaltar que en el marco del proceso electoral en curso en el estado de Puebla, en relación con la renovación de la gubernatura, este Tribunal Electoral determinó la inconstitucionalidad de dos aspectos relacionados con la exigencia que se está analizando para el registro de una candidatura independiente. En la sentencia SUP-JDC-1163/2017 se resolvió la inconstitucionalidad del artículo 201 Quáter, fracción I, inciso a), del Código Local, en la porción normativa relativa a que el porcentaje de respaldo de la ciudadanía debe integrarse por “electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad”, por lo que se inaplicó esa carga adicional.

En tanto, en la sentencia SUP-JDC-44/2018 y acumulado se estableció que era inconstitucional el plazo de treinta días para la recolección del apoyo ciudadano y, por tanto, se consideró que se debía otorgar un plazo adicional de treinta días para desarrollar esta actividad. En el fallo se determinó que la combinación del plazo (treinta días), el porcentaje de apoyo ciudadano que se exige (tres por ciento del listado nominal) y el tamaño del padrón en Puebla, si bien no generan una situación de imposible cumplimiento, llevan a que sea un requisito desproporcionado.

Al respecto, aunque en esta última decisión se tomó como una de las premisas normativas el porcentaje de apoyo ciudadano previsto en la ley, para efectos de la argumentación, considero que ello no impide que

en esta impugnación ulterior se hubiese planteado la constitucionalidad de esa cuestión. La validez del porcentaje de respaldo –en sentido estricto– no formaba parte de la controversia y la consideración de este elemento por parte del Tribunal Electoral atendió a la presunción de constitucionalidad de la norma que lo contiene.

Sin embargo, cabe puntualizar que el hecho de que a través de determinaciones previas se hubiesen inaplicado dichos aspectos del respaldo ciudadano sí impacta en el análisis sobre la constitucionalidad del porcentaje que se requiere en la legislación.

### **5.2. Parámetros de representatividad para valorar el impacto sobre el derecho a ser votado**

Como he señalado, la primera cuestión a definir es el grado de incidencia sobre el ejercicio del derecho a ser votado de la medida restrictiva en cuestión. En el caso particular, se debe establecer el impacto que supone exigir un porcentaje de respaldo de la ciudadanía equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal, que en el caso concreto suponía la obtención de ciento treinta y dos mil quinientas veintidós (132,522) manifestaciones de apoyo.

Es conveniente reconocer que la actividad de recolectar el respaldo de la ciudadanía es compleja en sí misma, pues implica convencer al electorado de que su proyecto político merece ocupar un lugar en la contienda y ser una de las opciones por las que puede inclinarse la ciudadanía para el acceso al poder público. Ello considerando, además, que la manifestación de respaldo para el registro de una candidatura independiente implica que el o la ciudadana proporcione sus datos personales y permita la captura de su credencial para votar<sup>64</sup>. La complejidad es inherente a la actividad en cuestión y, por ende, me parece del todo insuficiente para determinar el impacto sobre el derecho a ser votado.

---

<sup>64</sup> El mismo razonamiento se sostuvo en la sentencia SUP-JDC-269/2018.

En ese sentido, partiendo de que el porcentaje de respaldo ciudadano es un parámetro de representatividad, considero que para determinar el impacto de la medida sobre el derecho a ser votado es factible valorar otros estándares del mismo tipo previstos en la normativa aplicable.

Al respecto, debo precisar que esos parámetros de representatividad se refieren a aspectos relacionados con los partidos políticos y, por lo tanto, no sería viable considerarlos como un criterio de comparación aplicable de manera estricta. En otras palabras, a partir de esos parámetros no se podría desprender una exigencia para que sean aplicados para el registro de una candidatura independiente, pues no hay una base para considerar un deber de trato igualitario.

La distinta naturaleza de los partidos políticos y de las candidaturas independientes ha llevado tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como al Tribunal Electoral a reconocer la **posibilidad de que se dispongan reglamentaciones diferenciadas en cuanto a las barreras de entrada a la contienda electoral**. Concretamente, el Máximo Tribunal ha considerado que existen motivos suficientemente expresos en la Constitución Federal para negar la igualdad entre partidos políticos y candidaturas independientes, pues, aunque de las dos formas los ciudadanos actúan para acceder al poder público, su operatividad es distinta<sup>65</sup>.

Bajo esa línea de razonamiento, se ha validado la diferenciación entre los requisitos para la constitución de un partido político y aquellos que se imponen para el registro de una candidatura independiente, tales como el porcentaje y el plazo para obtener el respaldo de la ciudadanía<sup>66</sup>.

No obstante lo expuesto, tengo la convicción de que esos parámetros de representatividad sí pueden ser considerados como una referencia para evaluar la **razonabilidad y proporcionalidad** del porcentaje de

---

<sup>65</sup> Entre otras, véase la Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, concerniente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>66</sup> Ídem.

respaldo ciudadano que se exige para la postulación de una candidatura independiente, tomando debidamente en cuenta las particularidades de cada una de las cuestiones en contraste.

**i) El porcentaje de respaldo para el registro de un partido político local**

Como señalé, es necesario distinguir entre el respaldo que se brinda para el registro de una candidatura independiente y el relativo al registro de un partido político. Manifestar un respaldo para un partido político implica aceptar una afiliación, es decir, sujetarse a ciertas responsabilidades y obligaciones e identificarse con un proyecto político que busca permanencia, lo que equivale a un compromiso mucho mayor que el de manifestar apoyo para la postulación de una candidatura independiente en particular, que estrictamente no vincula a algo en concreto.

Sin embargo, ello no implica que los requisitos previstos para el registro de un partido político no puedan ser tomados como parámetros objetivos para analizar la razonabilidad y proporcionalidad de las exigencias previstas para las candidaturas, pues al final lo que se pretende es demostrar un mínimo de representatividad. Así, aunque el porcentaje requerido para registrar un partido político no es ni debe ser equiparable a aquel para postular una candidatura independiente, el primero puede ayudar a evidenciar si existe una desproporcionalidad respecto al segundo.

En el caso concreto, para registrar un partido político en Puebla se requiere un número de apoyos equivalente al punto veintiséis por ciento (0.26 %) del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección inmediata anterior<sup>67</sup>, mientras que los candidatos independientes requieren una cantidad equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal.

---

<sup>67</sup> Artículo 37 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.

Para estas elecciones, el padrón electoral de Puebla actualmente cuenta con cuatro millones quinientas cuarenta y nueve mil trescientas noventa y ocho (4,549,398) personas inscritas, mientras que el listado nominal computable para candidaturas independientes se estableció en cuatro millones cuatrocientos dieciocho mil trescientos sesenta y nueve (4,418,369)<sup>68</sup>.

Por lo tanto, el cero punto veintiséis por ciento (0.26 %) de apoyos necesarios para conformar un partido político equivale a once mil ochocientos veintinueve (11,829), y el tres por ciento (3 %) necesario para una candidatura independiente corresponde a ciento treinta y dos mil quinientas cincuenta y dos (132,552). Es decir, el número de apoyos requeridos para una candidatura independiente es equivalente al mil ciento veinte por ciento (1,120 %) del necesario para conformar un partido político. Lo anterior sumado a que se establece un plazo mucho más amplio para realizar esta última actividad.

Como se explicó, el porcentaje para el registro de un partido político es un parámetro de representatividad. A pesar de que se trata de actividades y tipos de manifestación de apoyo diferentes, también se debe considerar que se obtienen en circunstancias particulares. En consecuencia, la amplia diferencia entre ambos parámetros de representatividad es indicativa de que la exigencia para el registro de una candidatura independiente tiene un impacto relevante en el ejercicio del derecho a ser votado. Ello considerando que la constitución de un partido político habilita para presentar postulaciones para todos los cargos de elección popular que se renovarían.

## **ii) Los resultados electorales**

La manifestación de apoyo para el registro de una candidatura independiente es distinta al sufragio. La primera únicamente supone un

---

<sup>68</sup> De acuerdo al anexo 2.1 de la Convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse bajo la figura de candidatura independiente, para el cargo de Gobernadora o Gobernador del Estado de Puebla, Diputada o Diputado al Congreso del Estado por el principio de mayoría relativa y miembros de los Ayuntamientos, para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2017-2018.

respaldo para presentar una postulación, mientras que el segundo implica una expresión de la voluntad del ciudadano en cuanto a la opción política que desea que acceda al poder público y lo represente.

A pesar de esta diferencia, estimo que los resultados electorales pueden servir como parámetro para valorar la razonabilidad del porcentaje de respaldo ciudadano. El sufragio supone una carga mayor de compromiso, pero el mismo se emite después de un periodo de campaña electoral que generalmente es más amplio, y en el que los distintos participantes compiten y exponen sus plataformas electorales en condiciones de equidad, haciendo uso de prerrogativas como financiamiento público y el acceso a tiempos de radio y televisión. En tanto, aunque la manifestación de apoyo para el registro de una candidatura independiente no implica necesariamente un vínculo fuerte con el proyecto político en cuestión, debe obtenerse bajo circunstancias menos favorables, en las que únicamente se pueden usar recursos económicos de fuente privada y no se tienen tiempos de radio y televisión.

Entonces, aunque ambas manifestaciones de voluntad del electorado tienen implicaciones particulares, las condiciones diferenciadas bajo las cuales se generan llevan a que sea factible considerar la cantidad de sufragios como un parámetro de representatividad que puede emplearse para valorar la razonabilidad del porcentaje de respaldo ciudadano que se necesita para una postulación independiente.

Además, ambas manifestaciones de apoyo coinciden en cuanto a que solamente es válido que un ciudadano emita una por cada tipo de cargo de elección popular<sup>69</sup>, así como en que es necesaria la presentación de la credencial para votar.

Partiendo de lo expuesto, a continuación se presentan los resultados de los últimos procesos electorales, como parámetro para evaluar la razonabilidad del porcentaje de apoyo de la ciudadanía. Se ilustra la

---

<sup>69</sup> En términos del artículo 201 Ter, base D, párrafo tercero, inciso h), del Código Local.

votación obtenida por los partidos políticos, el porcentaje del listado nominal que dicha cantidad representaría, así como los porcentajes de la votación total y de la votación válida emitida<sup>70</sup> a los que equivalió aquella. Además, se resalta a los partidos políticos que obtuvieron una votación superior a la cantidad que representa el tres por ciento (3 %) del listado nominal.

**PROCESO ELECTORAL 2015-2016 (GUBERNATURA DEL ESTADO DE PUEBLA)<sup>71</sup>**

	Partido Político	Votos	% de la lista	% de la votación	% de VVE
1.	PAN	675,527	16.03	35.09	36.53
2.	PRI	591,752	14.05	30.74	32.00
3.	PRD	75,173	1.78	3.91	4.07
4.	PT	40,137	0.95	2.09	2.17
5.	PVEM	39,884	0.95	2.07	2.16
6.	PNA	62,415	1.48	3.24	3.38
7.	PCPP	56,068	1.33	2.91	3.03
8.	PSI	35,731	0.85	1.86	1.93
9.	MORENA	186,589	4.43	9.69	10.09
10.	PES	11,624	0.28	0.60	0.63
11.	CI	74,331	1.76	3.86	4.02

**PROCESO ELECTORAL 2012-2013 (DIPUTACIONES DEL ESTADO DE PUEBLA)<sup>72</sup>**

	Partido Político	Votos	% de la lista	% de la votación	% de VVE
1.	CPU	925,515	22.76	40.35	42.22
2.	C5M	827,488	20.35	36.08	37.75
3.	PT	210,256	5.17	9.17	9.59
4.	MC	120,629	2.97	5.26	5.50
5.	PSI	108,198	2.66	4.72	4.94

<sup>70</sup> Conforme a la fracción IX del artículo 318 del Código Local, en la que se establece que la votación válida emitida resulta de deducir de la votación total los votos nulos y los correspondientes a las candidaturas no registradas.

<sup>71</sup> Realización propia a partir de la información contenido en la página oficial del Instituto Electoral del Estado de Puebla: <http://www.iee-puebla.org.mx/2016/procesoElectoral/resultados2016/COMPUTOSDISTRITALESporpartido.pdf>

<sup>72</sup> Realización propia a partir de la información contenido en la página oficial del Instituto Electoral del Estado de Puebla: <http://ieepuebla.org.mx/archivos2014/memorias/CONCENTRADO%20DEL%20CÓMPUTO%20FINAL%20DIPUTADOS%20MR%20Y%20RP%202012-2013.xlsx>

Como primer aspecto, debe valorarse que la base sobre la que se calcula el valor porcentual del apoyo de la ciudadanía es el listado nominal (todas las personas registradas en el padrón electoral que cuentan con su credencial para votar), mientras que los resultados electorales dependen del electorado que efectivamente participa, pues los porcentajes atienden a la votación válida emitida. En consecuencia, el porcentaje de respaldo ciudadano se calcula sobre una base que –en principio– es mayor a la de los resultados electorales.

Los resultados expuestos evidencian que muchos partidos políticos, aun contando con el acceso a prerrogativas públicas y después de haber realizado actos proselitistas durante el periodo de campañas, no alcanzaron un porcentaje de votación que equivalga al tres por ciento (3 %) del listado nominal, inclusive muchos de ellos no obtuvieron ni siquiera el tres por ciento (3%) del porcentaje de votación válida emitida.

Por ejemplo, en el proceso electoral local 2015-2016 para la renovación de la Gubernatura de Puebla, siete partidos políticos no alcanzaron una votación que supusiera el tres por ciento (3 %) del listado nominal, sumado a que la candidata independiente que participó tampoco lo logró. En relación con el proceso electoral local 2012-2013 relativo a la renovación del Congreso Local, aunque la mayoría de los partidos políticos participaron mediante coaliciones con emblema común, se observa que dos de los partidos que compitieron de modo individual no obtuvieron un porcentaje de votación equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal.

Insisto, reconozco que hay importantes diferencias entre la manifestación de apoyo a una candidatura independiente y la emisión del sufragio, pero también hay que valorar que el respaldo ciudadano se debe obtener en condiciones particulares. En consecuencia, el índice de los resultados que se expone genera un referente respecto a la importante carga que supone obtener el respaldo de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal de

electores, la cual se puede convertir en un obstáculo de entrada excesivo.

**iii) El porcentaje para la conservación del registro y el acceso a prerrogativas**

Por último, también se puede considerar como un parámetro de representatividad el porcentaje de la votación que se exige en la normativa para la conservación del registro de los partidos políticos y para el acceso a prerrogativas. De una interpretación sistemática de los artículos 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo, de la Constitución General; y 52, párrafo 1, 94, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, se obtiene como parámetro de representatividad para las cuestiones señaladas el tres por ciento (3 %) de la votación válida emitida.

Ese parámetro de representatividad también atiende al sufragio, por lo que son aplicables las precisiones que se desarrollaron en el punto anterior.

De esta forma, el parámetro señalado –de manera general– supone una cantidad mayor a la equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal, atendiendo a que la base sobre la que se determina es la votación que se recibe. En relación con el proceso electoral 2015-2016, el tres por ciento (3 %) de la votación válida emitida equivalió a cincuenta y cinco mil cuatrocientos setenta y siete (55,477) votos, mientras que el tres por ciento (3 %) del listado nominal de Puebla que se exige para el registro de una candidatura independiente a la Gubernatura asciende a ciento treinta y dos mil quinientos cincuenta y dos (132,55).

Lo expuesto refleja que para el registro de una postulación se utiliza un parámetro de representatividad semejante al que se exige a los partidos políticos para conservar su registro, y que incluso puede calificarse como superior si se parte de que la base de la que se parte –de manera

general– es considerablemente superior, en atención al porcentaje de participación ciudadana.

Así, aunque la emisión del sufragio lleva una carga de compromiso mayor, se destaca que muchos partidos políticos no obtienen el porcentaje de votación necesario para mantener su registro, tal como se muestra en las tablas insertadas en el apartado previo. Ello a pesar de que tienen la oportunidad de desplegar actividades de campañas electorales, con acceso a prerrogativas públicas.

En otras palabras, para habilitar el acceso a una candidatura ciudadana se emplea un parámetro de representatividad semejante al exigido a los partidos políticos después del desarrollo de la contienda electoral. Lo anterior refleja que el exigir el tres por ciento (3 %) del listado nominal como requisito de entrada al proceso electoral se traduce en una incidencia relevante para el ejercicio del derecho a ser votado.

\*

A partir del contraste del porcentaje de apoyo de la ciudadanía que se exige con los diversos parámetros de representatividad expuestos, advierto que los aspirantes a una postulación independiente deben recolectar, para justificar su entrada a la competencia, un número de manifestaciones de apoyo que –en general– es superior a la cantidad de sufragios que debe obtener un partido político para lograr su permanencia. De la misma manera, esa cantidad de respaldo es muy superior a la que se requiere para la constitución de un partido político. Todo lo anterior valorando las particularidades de la manifestación de respaldo de frente a la afiliación y al sufragio, pero considerando también que existen condiciones diferentes para su obtención.

A mi consideración, los razonamientos desarrollados son suficientes para evidenciar que el establecimiento de un tres por ciento (3 %) del listado nominal como exigencia de respaldo ciudadano se traduce en una **carga importante que conlleva un impacto grave en el ejercicio del derecho a ser electo**. Se debe considerar, además, que

únicamente se pueden emplear recursos de fuente privada y que no se tiene acceso a tiempos de radio y televisión.

Atendiendo a esa conclusión, el beneficio respecto a los bienes jurídicos que se buscan salvaguardar con la medida bajo análisis tendría que ser del mismo grado para considerar que es constitucional.

### **5.3. El beneficio respecto a los fines legítimos no justifica el nivel de incidencia sobre el derecho a ser votado**

Tal como precisé en el apartado 4 del presente, el establecimiento de un porcentaje mínimo de respaldo de la ciudadanía para el registro de una candidatura independiente tiene por objeto verificar que el aspirante tiene un grado de representatividad que le permita participar en condiciones de equidad, de modo que se justifique la entrega de prerrogativas de carácter público y se evite la proliferación de candidaturas inviables.

La satisfacción de esa finalidad es trascendente porque es una manera de proteger la propia figura de las candidaturas independientes como medio de participación política. Esto es, con la exigencia se pretende reservar las candidaturas ciudadanas a proyectos políticos que sean considerados por un mínimo de personas como lo suficientemente viables y convincentes como para que se justifique que compitan y que se les brinden recursos para su difusión. Asimismo, se pretende generar candidaturas independientes que sean competitivas de frente a las candidaturas partidistas.

A pesar de que el cumplimiento de esos objetivos es relevante, considero que ello no justifica que se imponga como requisito un porcentaje de respaldo ciudadano que hace excesivamente complicado el acceso a esta vía de postulación. Es indispensable determinar un porcentaje de apoyo de la ciudadanía que equilibre adecuadamente la necesidad de que las candidaturas independientes sean una vía de participación accesible y efectiva, pero delimitada a una garantía de representatividad mínima.

Así, los parámetros de representatividad que se establecen para otros aspectos reflejan que es excesivo requerir el tres por ciento (3 %) del listado nominal para poder entrar a la contienda electoral, pues un estándar semejante se pide a los partidos políticos después del desarrollo de una campaña en el marco de la contienda electoral. De esta manera, con el porcentaje en específico que se establece se excede una representatividad mínima y se impide que el proyecto político gane simpatizantes a través de una campaña electoral, en la cual se le concedan determinadas prerrogativas para competir en condiciones equitativas.

Las finalidades señaladas se pueden alcanzar igualmente si se fija un porcentaje menor de apoyo ciudadano y que no trascienda de tal manera el ejercicio del derecho a ser votado. No advierto razones suficientes que me lleven a considerar que mediante el porcentaje específico se logra una garantía más óptima de las finalidades que justifican la medida y, por el contrario, sí encuentro elementos objetivos que evidencian que ese requisito en particular incide de manera grave en el derecho a ser votado. Entonces, **la medida restrictiva no cumple con el criterio de proporcionalidad en sentido estricto.**

La exigencia en particular inhibe la participación a través de las candidaturas independientes, lo cual puede obstaculizar que se alcancen los fines que se pretendieron a través de la incorporación de esta vía de participación, en detrimento de la consolidación de un régimen electoral más democrático.

\*

Con base en las razones expuestas es que considero que exigir un tres por ciento (3 %) del listado nominal como respaldo de la ciudadanía es desproporcionado y, por tanto, el requisito supone una afectación injustificada en relación con el ejercicio del derecho a ser votado. En consecuencia, se debió determinar que el artículo 201 Quáter, fracción

I, inciso a), del Código Local es inconstitucional y, por ende, era preciso inaplicarlo al caso concreto.

## **6. Implicaciones de la inaplicación de la exigencia al caso concreto**

En mi opinión, la determinación respecto a la inconstitucionalidad del porcentaje específico de apoyo de la ciudadanía haría necesario que se valore si se debe considerar cumplida esta exigencia a partir de un estándar de representatividad que se estime razonable. Ello atendiendo a que con el requisito se pretenden garantizar bienes jurídicos que son trascendentes y de orden público. La decisión en cuanto a lo excesivo de un determinado porcentaje de respaldo de la ciudadanía no justificaría que se deje una puerta abierta para el registro indiscriminado de todos los aspirantes interesados, de modo que se torne totalmente irrelevante el grado de representatividad que acreditaron.

En ese sentido, ante la complejidad de que la autoridad jurisdiccional defina el parámetro de representatividad que sea adecuado y razonable, es preciso atender a un estándar generalmente aceptado y que garantice el ejercicio del derecho a ser votado.

Así, estimo que un criterio razonable que se puede atender como referente orientador, tal como lo ha hecho el Tribunal Electoral en varios precedentes<sup>73</sup>, es el porcentaje dispuesto en el artículo 1.3, fracción ii), del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia, en el sentido de que, en relación con la presentación de candidaturas individuales, “[l]a ley no debería exigir las firmas de más del 1 % del electorado de la circunscripción en cuestión”.

Para reforzar la consideración de ese parámetro, cabe destacar que de un análisis integral de la normativa en materia electoral se puede advertir que el uno por ciento (1 %) del listado nominal es el parámetro de representatividad más bajo que se ha establecido para el registro de

---

<sup>73</sup> A manera de ejemplo, las sentencias de los asuntos SUP-JDC-1004/2015 y SUP-JDC-33/2016 y acumulados.

candidaturas independientes para diversos cargos de elección popular, como es el caso de la Presidencia de la República<sup>74</sup>.

En consecuencia, se justifica atender a ese estándar porque se ha fijado de manera previa en un instrumento internacional y se ha adoptado como referente por el Tribunal Electoral en diversos precedentes, lo que confirma un cierto grado de predictibilidad respecto al mismo.

Asimismo, si bien se trata de un estándar que se ha fijado como un máximo de porcentaje, y no un mínimo, no advierto razón alguna que justifique que se aplique a las candidaturas independientes –de manera estricta– un parámetro de representatividad previsto para una cuestión diversa, como sería el registro de un partido político a nivel local.

Por otra parte, a lo largo de la cadena impugnativa el ciudadano no ha alegado que se materializaron circunstancias particulares que le hubiesen imposibilitado, a lo largo de los sesenta días que tuvo, cumplir con la exigencia de obtener el apoyo de la ciudadanía, de modo que se justificara valorar si se justifica partir de un porcentaje menor. En todo caso, lo que sí se puede advertir como un hecho notorio es que la autoridad electoral implementó una aplicación móvil para recabar las manifestaciones de apoyo; y la Sala Superior del Tribunal Electoral ha reconocido que es jurídicamente viable la implementación de esta tecnología, considerando que es una herramienta que facilita y hace más eficiente esa actividad<sup>75</sup>.

De esta manera, partiendo de lo expuesto, considero que la inaplicación del artículo 201 Quáter, fracción I, inciso a), del Código Local, hubiese sido insuficiente para que el aspirante alcanzara su pretensión de lograr el registro de su candidatura independiente a la Gobernatura de Puebla. El aspirante obtuvo una cantidad de veinticuatro mil trescientas

---

<sup>74</sup> De conformidad con el artículo 371, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El mismo parámetro se ha considerado en la normativa de la Ciudad de México, en concreto en el artículo 27, inciso A, párrafo 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

<sup>75</sup> En términos de los resuelto en las sentencias SUP-JDC-841/2017 y acumulados y SUP-JDC-269/2018.

veintisiete (24,327) manifestaciones de apoyo válidas, las cuales equivalen a un cero punto cincuenta y cinco por ciento (0.55 %) del listado nominal de electorales definido por la autoridad electoral como base.

En consecuencia, a pesar de mi desacuerdo en relación con el tratamiento de la presente controversia, también –por las razones aquí presentadas– habría llegado a la conclusión relativa a que fue válido que el Instituto Electoral del Estado de Puebla negara el registro de la candidatura independiente presentada por el promovente. No obstante, justifico la decisión de votar en contra de la sentencia que se sometió a mi consideración, pues conforme a lo expuesto, lo procedente era revocar la sentencia que se revisa y desarrollar un análisis en plenitud de jurisdicción, de modo que se determinara la inaplicación del precepto legal objeto de análisis.

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**