

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-301/2018.

ACTOR: ISRAEL DE JESUS
RAMOS GONZÁLEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE
M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: JUAN SOLÍS
CASTRO

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta resolución en el expediente citado al rubro, en el sentido de **confirmar** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el recurso de apelación identificado con la clave TEEP-A-042/2018 que a su vez confirmó el acuerdo CG/AC-059/18 a través del cual el Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad negó el registro del actor como candidato independiente al cargo de gobernador; lo anterior, al resultar inoperantes e infundados los agravios, considerando que el total de apoyos ciudadanos logrados no alcanza el porcentaje previsto por la ley electoral local.

A N T E C E D E N T E S

1. Proceso electoral local. El tres de noviembre de dos mil diecisiete, inició el proceso electoral para la renovación de la Gubernatura, Diputaciones y Presidencias Municipales, en el Estado de Puebla.

2. Lineamientos y Convocatoria.

a) En Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, celebrada el uno de diciembre del año dos mil diecisiete, mediante acuerdo CG/AC-041/17 aprobaron los lineamientos para las y los aspirantes a las candidaturas independientes para el proceso electoral estatal ordinario de dos mil diecisiete, dos mil dieciocho, y emitió la convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse como candidatas y candidatos independientes para renovar los cargos de la Gubernatura del Estado, Diputaciones al Congreso Local y Ayuntamientos.

b) El periodo para la presentación de la manifestación de intención fue el comprendido entre el dos y el veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete.

3. Manifestaciones de intención. El seis de enero el *Consejo local* otorgó al ciudadano Israel de Jesús Ramos González la calidad de aspirante a candidato independiente para el Proceso Electoral Ordinario, para el cargo de gobernador en el Estado de Puebla.

4. Escrito para solicitar la ampliación del plazo otorgado para recabar el apoyo ciudadano. El dieciocho de enero de dos mil dieciocho, Israel de Jesús Ramos González solicitó al Instituto Electoral local la ampliación del plazo de treinta días para recabar apoyo ciudadano.

5. Acuerdo del Consejo local. El Consejo local emitió el acuerdo CG/AC-009/18 mediante el cual manifestó la imposibilidad jurídica y material de ampliar el plazo para recabar el apoyo ciudadano.

6. Recurso de Apelación Local. Inconforme con lo anterior, Israel de Jesús Ramos González presentó recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, el cual fue radicado ante dicho órgano jurisdiccional local con la clave TEEP-A-014/2018.

7. Sentencia del recurso de apelación local. El seis de febrero, el Tribunal Electoral responsable confirmó, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo impugnado.

8. Juicio ciudadano federal. El siete de febrero, Israel de Jesús Ramos González aspirante a candidato independiente a la gubernatura del Estado de Puebla promovió juicio ciudadano a fin de controvertir la determinación precisada en el punto inmediato anterior.

SUP-JDC-301/2018

El referido juicio se radicó ante esta Sala con la clave SUP-JDC-44/2018.

9. Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-44/2018. El veintiséis de abril de dos mil dieciocho se emitió sentencia en el referido juicio, en la que se determinó, entre otras cuestiones, **revocar** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el recurso de apelación TEEP-A-014/2018 y en plenitud de jurisdicción se decretó la inaplicación del artículo 201 Ter, apartado c, fracción IV, inciso b), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Asimismo, se ordenó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla que dictara un acuerdo en el que otorgara a todos los aspirantes a candidaturas independientes al cargo de Gobernador **una ampliación de treinta días más para recabar los apoyos ciudadanos.**

10. Acuerdo del OPLE de Puebla. El veintiocho de febrero del presente año, el Instituto Electoral de Puebla emitió el acuerdo CG/AC-028, en el que determinó que, en cumplimiento a la sentencia emitida por esta Sala en los juicios ciudadanos SUP-JDC-44/2018 Y SUP-JDC-46/2018, ACUMULADOS, la ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes a la Gubernatura del Estado, correría del primero al treinta de marzo del dos mil dieciocho.

11. Escritos dirigidos al OPLE. El seis, doce y veintidós de marzo del presente año, el actor presentó sendos escritos ante la autoridad administrativa electoral local en el que realizó diversas manifestaciones en relación con el procedimiento para recabar apoyos ciudadanos.

12. Recurso de apelación local. A fin de controvertir la omisión de dar respuesta a los planteamientos referidos en el punto inmediato anterior, el actor promovió recurso de apelación, que fue radicado ante el Tribunal Electoral de Puebla con la clave TEEP-A-042/2018.

El tribunal local resolvió dicho recurso el veinticuatro de abril del presente año en el sentido de sobreseer el recurso en razón de que el Consejo General del Instituto local ya había dado respuesta a las solicitudes del actor a través del acuerdo identificado con la clave CG/AC-039/18 el dos de abril del año en curso.

13. Acuerdo CG/AC-059/18. El veintisiete de abril del presente año, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla aprobó el acuerdo referido, a través resolvió sobre las solicitudes de registro de aspirantes a candidatos independientes a la Gubernatura del Estado de Puebla para el proceso electoral ordinario 2017-2018, y determinó no otorgar el registro al actor, esencialmente, por no cumplir el requisito del porcentaje del apoyo ciudadano.

SUP-JDC-301/2018

14. Recurso de apelación local. El veintinueve siguiente, el ahora promovente interpuso recurso de apelación a fin de controvertir el acuerdo **CG/AC-059/18**. Dicho recurso se radicó ante el Tribunal local con la clave TEEP-A-042/2018.

15. Resolución impugnada. El ocho de mayo del presente año el Tribunal Electoral de Puebla dictó sentencia en el recurso de apelación referido en el punto inmediato anterior y determinó confirmar el acuerdo **CG/AC-059/18** en lo que había sido materia de impugnación.

16. Juicio ciudadano federal. Inconforme con dicha determinación, el diez de mayo del presente año, Israel de Jesús Ramos González promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

17. Recepción del juicio. La Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar el expediente con la clave SUP-JDC-301/2018 y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹.

18. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se radicó y admitió a trámite el medio de impugnación y, al encontrarse debidamente integrado el expediente, se cerró la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

¹ En adelante *Ley de Medios*.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el juicio al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83 de la *Ley de Medios*, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el que el actor aduce la presunta vulneración a su derecho a ser votado en el contexto del proceso electoral de candidaturas independientes para el cargo de Gobernador del Estado de Puebla.

SEGUNDA. Procedencia. Los requisitos de procedencia se encuentran colmados, por las siguientes razones.

1. Forma. La demanda cumple los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1 de la *Ley de Medios*, pues fue presentada por escrito, en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa del promovente; se identifica el acto reclamado; se mencionan los hechos en que basa la impugnación, los agravios que le causa, los preceptos presuntamente violados; así como las pruebas que acompaña a su escrito.

SUP-JDC-301/2018

2. Oportunidad. El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8 de la *Ley de Medios*, debido a que la resolución impugnada se emitió el ocho de mayo, y su respectiva notificación al actor se realizó el nueve siguiente, de ahí que, si la demanda se presentó el diez siguiente, resulta indubitable que fue dentro del plazo previsto en la legislación electoral.

3. Legitimación. El requisito se encuentra satisfecho, pues el juicio fue promovido por el ciudadano que interpuso el recurso de apelación local y quien dice resentir una afectación en su esfera jurídica de derechos político-electorales.

4. Interés jurídico. Este requisito está satisfecho toda vez que el actor interpuso el recurso de apelación en la instancia local cuya resolución constituye el acto impugnado.

En ese sentido, promueve ostentándose como aspirante a candidato independiente a la gubernatura del Estado de Puebla y sostiene que fue indebido que la responsable confirmara el acuerdo que impugnó en aquella instancia; de ahí que, se actualiza el requisito de interés jurídico para promover el presente juicio.

5. Definitividad. Se tiene por cumplido este requisito porque el ciudadano agotó la instancia local correspondiente, por lo que, en el caso, el juicio ciudadano federal es el medio de

impugnación adecuado para controvertir la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

Al encontrarse satisfechos los requisitos de procedibilidad de este juicio, a continuación, se analizará el fondo del asunto.

TERCERA. Estudio de fondo.

a. Pretensión y causa de pedir.

De la lectura integral de la demanda se advierte que la pretensión fundamental del actor es que se revoque la resolución impugnada a fin de que se analicen la totalidad de sus planteamientos formulados en aquella instancia y se ordene a la autoridad administrativa su registro como candidato independiente a Gobernador de Puebla.

Con el objeto de lograr dicha pretensión, el actor hace valer esencialmente, los siguientes motivos de agravio:

a) Señala que la responsable resolvió sin analizar todos sus agravios, pues al declararlos inoperantes ignoró los alcances de estos, lo que generó que la resolución sea ambigua y oscura; además de que lo deja en estado de indefensión.

Aunado a ello, sostiene que la responsable ignoró los alcances de sus pruebas.

b) Que la responsable no entendió de forma adecuada su agravio pues en el cuarto agravio nunca solicitó que se

SUP-JDC-301/2018

inaplicaran tres lineamientos, sino que, ante la supuesta existencia de violaciones procesales, que a su juicio se acreditaban con las inaplicaciones decretadas a tres lineamientos, así como la supuesta falta de certeza respecto a la funcionalidad de la aplicación, lo procedente era declarar la nulidad de su proceso de obtención de apoyos ciudadanos.

c) Que la responsable resolvió sin tener certeza respecto a los apoyos obtenidos, por lo que al no existir determinación fundada y motivada con respecto a la totalidad de apoyos y sobre qué apoyos eran insubsanables y cuáles sí, al no controvertir los errores de recepción y captura.

Controversia

La controversia esencial en el presente asunto es determinar si fue correcto que el Tribunal responsable confirmara el acuerdo por el cual la autoridad administrativa electoral local había determinado no registrar al ahora enjuiciante como candidato independiente para el cargo de Gobernador de Puebla.

Para ello, resulta necesario precisar las razones que expuso la responsable en la resolución ahora controvertida.

Consideraciones del Tribunal responsable.

Del análisis de la sentencia ahora impugnada se advierte que en el considerando tercero se expuso la síntesis de los agravios que a juicio de la responsable hacía valer el

SUP-JDC-301/2018

entonces recurrente, los cuales enumeró en cinco apartados, cuyas temáticas fueron las siguientes:

1. La negación de la candidatura independiente, violando e ignorando su garantía de audiencia;
2. La negación de su candidatura independiente, sin existir certeza con respecto a la funcionalidad de la aplicación y el proceso de calificación y recepción de apoyos;
3. La negación de la candidatura cuando no existía certeza sobre los apoyos obtenidos;
4. La negación de su candidatura avalando un proceso viciado; y
5. La negativa de su candidatura independiente violando sus derechos humanos;

Por su parte, en el considerando cuarto de la resolución controvertida, la responsable se avocó al estudio de fondo, en el que esencialmente, expuso las siguientes consideraciones:

En relación al agravio que identificó en su respectiva síntesis bajo el número 4, señaló que el entonces apelante pretendía que se inaplicara el contenido de los siguientes artículos de la normativa electoral local:

- a) El contenido del artículo 201, Ter, apartado C, fracción IV, inciso b), que se refiere a la temporalidad de treinta días previos al inicio de la etapa de registro de

SUP-JDC-301/2018

candidatos independientes para recabar el porcentaje de apoyo legalmente requerido.

- b)** El contenido del numeral 201 Quater, fracción I, inciso a), que establece la territorialidad para la obtención de apoyos por parte de los candidatos independientes (dos terceras partes de los municipios que componen la entidad) y con el tres por ciento del listado nominal, que se establece como mínimo del apoyo ciudadano para ser registrado.

Aunado a ello, sostuvo que esta Sala Superior en la sentencia del juicio ciudadano identificada con la clave SUP-JDC-1163/2017, ya había declarado la inaplicación del requisito relativo a la exigencia de la distribución territorial de los apoyos (en las dos terceras partes de los municipios que integran el estado de Puebla) por lo que dicho órgano jurisdiccional local se encontraba impedido para pronunciarse, pues la pretensión del recurrente ya le había sido concedida.

Asimismo, en relación al requisito del tres por ciento como mínimo para que un aspirante a candidato independiente alcance su registro, la responsable sostuvo que esta Sala Superior al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018 ACUMULADOS, ya había analizado dicho requisito en contraste con el plazo de treinta días que la propia norma electoral concedía a los aspirantes a candidatos independientes para lograr dicho apoyo.

En ese sentido, precisó que esta Sala había inaplicado la porción normativa del artículo 201, Ter, apartado C, fracción IV, inciso b) de la ley electoral local y que había concedido a los aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador, entre ellos, al recurrente, una ampliación por treinta días más para recabar el apoyo ciudadano.

En atención a ello, la responsable sostuvo que, analizar de manera aislada el porcentaje del tres por ciento de los apoyos requeridos sin tomar en consideración el plazo para recabarlos y la consecuente ampliación concedida por esta Sala, rompería con las razones de decisión de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; además de señalar que dichas determinaciones habían adquirido la calidad de cosa juzgada.

Respecto al resto de los agravios que identificó con los números 1, 2, 3, y 5, determinó que resultaban inoperantes, exponiendo como razón esencial lo siguiente:

Sostuvo que, de la información contenida en el acuerdo controvertido, así como sus anexos, se advertía que el total de apoyos ciudadanos que habían sido enviados al Instituto Nacional electoral por parte del recurrente, eran un total de **1,171 mil ciento setenta y uno**, de los cuales, derivado del proceso de verificación le habían sido descontados **110**

SUP-JDC-301/2018

ciento diez por distintas razones, quedando un total de **1,061 mil sesenta y un** apoyos.

Aunado a ello, sostuvo que tomando en cuenta que el número de ciudadanos del listado nominal de dicha entidad con corte al quince de diciembre de dos mil dieciséis era de **4,418,400** ciudadanos, el tres por ciento requerido como apoyo ciudadano equivalía a la cantidad de **132,552 apoyos**.

En ese sentido, expuso que los **1,061** apoyos obtenidos por el entonces apelante, equivalían al **0.024 % cero punto cero veinticuatro por ciento**.

Aunado a ello, argumentó que, haciendo un ejercicio con perspectiva de progresividad en el que tomaba en cuenta el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Convención de Venecia de dos mil dos, que considera el 1% como porcentaje de apoyo para una candidatura, aún y considerando la totalidad de apoyos enviados por el entonces recurrente (**1,171**), no lograría dicho porcentaje; pues de acuerdo al listado nominal de Puebla, el uno por ciento equivale a **44,183 cuarenta y cuatro mil ciento ochenta y tres**.

Consideraciones de esta Sala Superior

En relación con el agravio que hace valer en esta instancia identificado bajo el inciso **b)** de la síntesis respectiva, consistente en que la responsable no entendió de forma

SUP-JDC-301/2018

adecuada su agravio, si bien le asiste la razón al enjuiciante, ello es insuficiente para el logro de su pretensión última, tal y como se demuestra a continuación.

Efectivamente como lo señala el actor, en el cuarto agravio de su demanda local no solicitó que se inaplicaran tres lineamientos, sino que, lo que hizo valer fue que, ante la supuesta existencia de violaciones procesales, que a su juicio se acreditaban con las inaplicaciones decretadas a tres lineamientos, así como la supuesta falta de certeza respecto a la funcionalidad de la aplicación, lo procedente era declarar la nulidad de su proceso de obtención de apoyos ciudadanos.

Sin embargo, dicho motivo de disenso resulta infundado, en razón de lo siguiente:

Contrario a lo aducido por el enjuiciante, sí existe certeza sobre el total de apoyos que le fueron enviados al Instituto Nacional Electoral, pues en el propio acuerdo impugnado en la instancia local se expuso que fue un total de **1,171**, y que de ellos, **1,061** se encontraron en lista nominal.

En ese sentido, contrario a lo alegado por el promovente, sí existe certeza sobre el total de apoyos ciudadanos que fueron enviados a la autoridad administrativa electoral, sin que sea obstáculo para arribar a dicha conclusión los supuestos errores de recepción y captura que alega el actor, pues del análisis de su demanda local se advierte que en

SUP-JDC-301/2018

relación a dicho tema sólo hizo valer manifestaciones genéricas e imprecisas, pues no señaló circunstancias de modo, tiempo y lugar de las supuestas irregularidades.

Ello es así, pues se limitó a manifestar que existían errores de fecha de recepción y captura, sin precisar en qué fechas y qué cantidad de apoyos era el que, según él, habían recabado y enviado.

Ahora bien, tampoco le asiste razón al actor al pretender que, por el hecho de que se haya decretado la inaplicación de las porciones normativas relativas al requisito de distribución territorial de los apoyos y del plazo para recabar el porcentaje de apoyo requeridos, ambos requisitos en relación a los aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador; dicha circunstancia sea un medio de prueba para acreditar que hubo violaciones procesales en la etapa de recepción de apoyos ciudadanos y menos aun, que tenga como consecuencia el declarar la nulidad de la etapa de captación de apoyo ciudadano.

Lo anterior es así, toda vez que, las normas que conforman el sistema jurídico gozan de presunción de constitucionalidad, lo que implica que tienen plena vigencia y aplicación general, hasta en tanto no se derrote razonadamente dicha presunción por una autoridad judicial, y en el caso del control concreto de constitucionalidad que ejerce este Tribunal, dicho ejercicio de control se realiza precisamente a partir de la aplicación de la norma a un caso concreto.

En razón de ello, es lógico y acorde con el control concreto de constitucionalidad que ambas inaplicaciones se hayan decretado en la etapa de recepción de apoyo ciudadano, pues fue precisamente en dicha temporalidad que tuvieron aplicación.

Asimismo, resulta armónico con el sistema que las referidas inaplicaciones hayan sido con motivo de la resolución de medios de impugnación en materia electoral que de conformidad con el artículo 41 de nuestra Ley Fundamental tienen como finalidad garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral.

En ese sentido, el principio constitucional de legalidad consiste, esencialmente, en que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico, lo que implica la posibilidad de que puedan ser impugnados por parte legítima cuando se considere que se apartan de las normas jurídicas aplicables.

En el caso, cabe destacar que las decisiones sobre inaplicación de porciones normativas del Código Electoral de Puebla que esta Sala Superior determinó en las sentencias de los juicios ciudadanos SUP-JDC-1163/2017, así como en la del SUP-JDC-44/2018 Y SUP-JDC-46/2018, ACUMULADOS, fueron precisamente en razón de un ejercicio de control concreto de constitucionalidad y a fin de

SUP-JDC-301/2018

garantizar el derecho de participación política de quienes aspiraban a obtener una candidatura sin partido; destacando que, en el juicio ciudadano SUP-JDC-44/2018 el ahora enjuiciante tuvo la calidad de actor, en su calidad de aspirante a candidato independiente a Gobernador de Puebla.

Otro elemento fundamental por destacar es que, en dichas ejecutorias se determinó que los efectos de las respectivas inaplicaciones se extendieran a las personas que se encontraban en la misma circunstancia fáctica, a fin de garantizar el principio de igualdad.

En razón de ello, contrario a lo alegado por el enjuiciante, las sentencias que fueron emitidas por esta Sala en ejercicio de una facultad constitucionalmente conferida, como lo es la de inaplicar normas electorales al caso concreto cuando estas resultan contrarias a la Constitución, de ninguna forma pueden considerarse como un medio de prueba idóneo que acredite una irregularidad en el procedimiento de recepción de apoyos, sino por el contrario, es un elemento que pone en evidencia que se garantizaron los principios de legalidad y constitucionalidad al resolver impugnaciones de aspirantes a candidatos independientes y con motivo de sus planteamientos se realizó un control concreto de constitucionalidad sobre las normas que fueron aplicadas a los aspirantes a candidatos independientes en el Estado de Puebla.

SUP-JDC-301/2018

En se sentido, pretender sostener que con las determinaciones judiciales de esta Sala Superior se prueba que se haya vulnerado el principio de certeza en la etapa de recepción de apoyos ciudadanos implicaría desconocer la presunción de constitucionalidad de que gozan las normas jurídicos y hacer nugatorio el derecho de acceso a la justicia en materia electoral, así como el ejercicio de la función electoral de los órganos jurisdiccionales en la materia; de ahí que, no le asiste razón al enjuiciante al pretender probar supuestas violaciones o irregularidades con dichas ejecutorias.

Ahora bien, tampoco le asiste razón al actor al sostener que en la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México al resolver el juicio ciudadano SCM-JDC-75/2018 se haya inaplicado el requisito del porcentaje del tres por ciento para todos los aspirantes a candidatos independientes y que en razón de ello, haya sido indebida la determinación de la autoridad administrativa electoral local de negarle su registro al no cumplir con dicho porcentaje de apoyos ciudadanos.

Lo infundado de dicha alegación radica en que, contrario a lo alegado por el actor, la Sala Regional Ciudad de México no inaplicó el porcentaje del tres por ciento de apoyos para todos los candidatos independientes en el Estado de Puebla; sino que únicamente decretó la inaplicación del referido porcentaje para el caso concreto de la aspirante a candidata independiente a la Presidencia Municipal de Puebla.

SUP-JDC-301/2018

En ese sentido, la inaplicación del porcentaje de apoyo requerido que determinó la Sala Regional Ciudad de México fue la de la porción normativa contenida en el inciso c), fracción I, del artículo 201 del Código Local, en favor de la aspirante a candidata independiente a Presidenta Municipal de Puebla y cuyos efectos no resultan aplicables al ahora enjuiciante, pues éste se ubica en una situación jurídica distinta, al ser aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador.

En razón de lo antes expuesto, se concluye que, no le asiste razón respecto al agravio que hizo valer en aquella instancia.

Ahora bien, respecto a los agravios identificados con los incisos **a)** y **c)** en la síntesis de la presente sentencia relativos a que la responsable indebidamente calificó de inoperantes el resto de los agravios que hizo valer en aquella instancia, sin tener certeza respecto a los apoyos obtenidos; dichos motivos de disenso resultan **infundados**.

Lo infundado radica en que, contrario a lo aducido por el enjuiciante fue precisamente a partir del conocimiento cierto del total de apoyos que fueron enviados al Instituto Nacional Electoral en respaldo a su aspiración a ser candidato independiente a la Gubernatura, y que estos resultaban insuficientes para cumplir los equivalentes al porcentaje del 3% exigidos por el Código Electoral de Puebla, que el Tribunal Electoral de Puebla determinó calificar de inoperante

SUP-JDC-301/2018

los agravios relativos a las supuestas irregularidades en el desahogo de su derecho de audiencia ante la autoridad administrativa electoral.

Lo determinado por el Tribunal responsable se estima ajustado a derecho pues considerando que la pretensión final del entonces recurrente era que se revocara el acuerdo impugnado en aquella instancia, para el efecto de que se le tuviera por satisfecho el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de su candidatura independiente a la Gubernatura del Estado de Puebla; tomando en cuenta el total de apoyos logrados, aun y cuando hubiese analizado sus alegaciones y hubiese ordenado la reposición de la fase de verificación de apoyo ciudadano para garantizarle su derecho de audiencia; en el mejor de los casos, dicho órgano jurisdiccional local sólo podría haber ordenado la revisión del total de los apoyos recibidos (1,171), mismos que de resultar válidos, serían insuficientes para que obtuviera el registro de la candidatura independiente, pues la cantidad mínimo requerida es de 132, 552, que equivale al 3% exigido por la ley local.

En ese sentido, como lo señaló la responsable, si el actor presentó un total de mil ciento setenta y un apoyos (1,171) apoyos, cuando el umbral requerido (3% del listado nominal) era de ciento treinta y dos mil quinientos cincuenta y dos (132,552) respaldos ciudadanos, es evidente que, aún en el supuesto de que se hubiese ordenado la reposición de la

SUP-JDC-301/2018

audiencia de verificación, el actor no alcanzaría el porcentaje mínimo fijado en Ley.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que el Tribunal responsable realizó un ejercicio hipotético en el sentido de señalar que, aun y considerando lo señalado por el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Convención de Venecia de dos mil dos, que considera el 1% como porcentaje de apoyo para una candidatura, el actor no lograría dicho porcentaje, pues la totalidad de apoyos enviados era de **(1,171)**, mientras que, de acuerdo al listado nominal de Puebla, el uno por ciento equivalía a **44,183 cuarenta y cuatro mil ciento ochenta y tres**.

En razón de lo antes expuesto, se estima ajustado a derecho el razonamiento realizado por la responsable, pues las supuestas alegaciones en relación a las supuestas irregularidades en la audiencia de verificación de apoyos; aun y cuando hubiesen resultado fundadas, en modo alguno habría modificación respecto al total de apoyos enviados, que de acuerdo al porcentaje del tres por ciento requerido por el Código local, sólo representa el 0.026%.

No es obstáculo para arribar a la anterior conclusión, el hecho de que el actor manifieste que en los agravios que se declararon inoperantes por el Tribunal responsable hacía valer supuestas irregularidades y fallas en el funcionamiento de la aplicación móvil que primigeniamente había planteado ante la autoridad administrativa electoral local; pues del

SUP-JDC-301/2018

análisis de la demanda local se advierte que el propio actor reconoce² que el Consejo General local emitió el acuerdo CG/AC-039/18, el cual obra en autos y se advierte que la fecha de su emisión fue el dos de abril del presente año.

Aunado a ello, del análisis del contenido del referido acuerdo se advierte que la autoridad administrativa le dio respuesta al actor en relación con sus planteamientos formulados el seis, doce y veintidós de marzo del presente año, precisando que, respecto a supuestas fallas y errores en el funcionamiento de la aplicación el aspirante no cumplía con la carga de probar sus aseveraciones.

Cabe señalar que el mencionado acuerdo no fue cuestionado por el ahora actor, sino que, únicamente controversió el acuerdo CG/AC-059/18 que le negó el registro a través del cual reiteró los planteamientos que hizo valer ante la autoridad administrativa electoral y frente a los cuales ya había recibido una respuesta en el acuerdo CG/AC-039/18. Dicha circunstancia es una razón adicional que confirma que la calificación de los agravios como inoperantes por el Tribunal local se encuentra ajustada a derecho.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

² En el hecho 25 de su demanda.

SUP-JDC-301/2018

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

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-301/2018 (CONSTITUCIONALIDAD DEL
PORCENTAJE DE RESPALDO DE LA CIUDADANÍA QUE
SE EXIGE PARA EL REGISTRO DE UNA CANDIDATURA
INDEPENDIENTE A LA GUBERNATURA DE PUEBLA)³**

En este voto presento las razones por las cuales estoy en **desacuerdo** con la sentencia relativa al asunto SUP-JDC-301/2018, 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 Israel de Jesús Ramos González.

³ Colaboraron en la elaboración de este documento Augusto Arturo Colín Aguado, Regina Santinelli Villalobos, José Reynoso Núñez y Claudia Elvira López Ramos.

SUP-JDC-301/2018

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 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.....	27
---	----

SUP-JDC-301/2018

2. La importancia de las candidaturas independientes	31
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	41
5. Análisis sobre la constitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura independiente para la Gubernatura de Puebla	43
5.1. Precisiones en relación con el estudio de constitucionalidad.....	45
5.2. Parámetros de representatividad para valorar el impacto sobre el derecho a ser votado	48
5.3. El beneficio respecto a los fines legítimos no justifica el nivel de incidencia sobre el derecho a ser votado	60
6. Implicaciones de la inaplicación de la exigencia al caso concreto.....	62

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

No estoy de acuerdo con el tratamiento que se propone a la controversia, 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

SUP-JDC-301/2018

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 primer lugar, es preciso reconocer que en los agravios presentados por el actor ante esta Sala Superior no se controvierte directamente la constitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para obtener una candidatura al cargo de la Gubernatura del estado de Puebla, el cual, de acuerdo al artículo 201 Quáter, fracción I, inciso a), del Código Local.

De manera específica, el hoy actor señala en su agravio tercero que el Tribunal Local sintetizó y analizó indebidamente todos los agravios que se hicieron valer ante el mismo en el recurso de apelación TEEP-A-042/2018. Además, menciona que esta autoridad cambió el fondo de sus alegaciones, por lo cual la sentencia emitida en el recurso carece de certeza jurídica. Si bien en un primer momento el agravio tercero no hace referencia a la presunta inconstitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano, en el

SUP-JDC-301/2018

mismo sí se señala que la inaplicación de dicho porcentaje debió respetarse en el caso del actor, pues ello ya había sido resuelto en el juicio ciudadano SCM-JDC-75/2018.

Además, el actor enfatiza que la inaplicación de la porción normativa referida se encontraba justificada en el presente caso, ya que el recabar una cantidad de apoyos ciudadanos equivalente al tres por ciento (3 %) de la lista nominal en el estado de Puebla, resultaba una tarea sumamente difícil de cumplir si se tomaba en cuenta que el proceso de obtención de apoyo ciudadano se encontraba viciado desde un inicio.

Ahora bien, en relación con esos planteamientos, el Tribunal responsable sostuvo que en los precedentes SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018 esta Sala Superior ya había analizado el porcentaje de apoyos ciudadanos requerido y, al contrastarlo con el plazo de treinta días que la propia norma concedía para recabar dicho apoyo, había determinado la inaplicación de la porción normativa que preveía el requisito del porcentaje y concedido una ampliación de treinta días para recabar el apoyo ciudadano. En este punto en particular, el Tribunal Local mencionó que analizar de manera aislada el porcentaje de los apoyos requeridos, sin tomar en consideración el plazo para recabarlos y la consecuente ampliación, contravendría las razones de decisión que sostuvo esta Sala Superior, aunado a que las determinaciones adoptadas por la autoridad jurisdiccional ya habían adquirido la calidad de cosa juzgada.

SUP-JDC-301/2018

En adición a lo anterior, la autoridad judicial llevó a cabo un ejercicio con perspectiva de progresividad y tomó en cuenta el porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes previsto en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, el cual es equivalente al uno por ciento (1 %) del listado de la circunscripción de que se trate. De este análisis, el Tribunal local llegó a la conclusión que, aun disminuyendo el porcentaje de firmas a recabar y tomando en cuenta la totalidad de los apoyos presentados por el recurrente, el mismo tampoco alcanzaría para lograr el registro de la candidatura independiente.

Tomando en cuenta lo expuesto, en mi opinión, lo procedente era que la Sala Superior ejerciera una suplencia de la deficiencia de la queja, en términos del artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, lo que llevaría a determinar que el Tribunal local fue omiso en estudiar de manera suficiente la inconstitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura independiente, en relación con el ejercicio del derecho a ser votado, particularmente por lo que hace a la postulación a la Gubernatura del estado de Puebla.

A mi consideración, el análisis de la constitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano debió haberse llevado a cabo por el Tribunal local, pues dicha cuestión se podía desprender de la causa de pedir que sustentaba el reclamo del aspirante desde la instancia local⁴. Ello aunado a que de

⁴ Bajo la lógica que se sigue en la jurisprudencia 3/2000, de rubro **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE**

ese estudio podía derivarse la inaplicación de tal porcentaje, con independencia de que esta Sala Superior ya hubiera emitido los criterios previstos en los precedentes SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018, pues el análisis tendría que hacerse con base en las características de este caso en particular.

En consecuencia, era viable que ese estudio se realizara –en plenitud de jurisdicción– en esta instancia federal.

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

PEDIR". *Disponible en:* Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5. En el criterio se establece que "basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión [...]".

SUP-JDC-301/2018

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 ideológicos⁵.

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 políticas⁶.

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 son⁷. Con base en lo anterior podemos afirmar que el

⁵ 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

⁶ P. Lucardie. "Fragments from the pillars: small parties in the Netherlands" en *Small Parties in Comparative and National Perspective*. Newbury Park, SAGE, 1991.

⁷ Sartori, Giovanni. **Sistemas competitivos en partidos y sistemas de partidos**. Cambridge University Press, 1976.

SUP-JDC-301/2018

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 espacio⁸, 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 estructural⁹, 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

⁸ 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.

⁹ 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.

SUP-JDC-301/2018

públicos de un régimen democrático, en el que se reconoce la necesidad del ciudadano de participar como actor político cuando los partidos no representan sus intereses, su agenda o su ideología¹⁰. 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 votado¹¹. 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 interesados¹².

Considerando esta dimensión jurídico-política de las candidaturas independientes, si bien es viable y necesario que se establezcan determinados requisitos para su

¹⁰ Iniciativa en materia político- electoral presentada en dos mil trece por el PAN y el PRD.

¹¹ Iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el quince de diciembre de dos mil nueve.

¹² 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.

SUP-JDC-301/2018

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.

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 Políticos¹³.

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

¹³ 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.

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 los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”¹⁴.

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

¹⁴ Yatama, párr. 195.

SUP-JDC-301/2018

carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención”¹⁵.

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 garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía¹⁶.

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

¹⁵ 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.

¹⁶ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párrs. 157 y 161.

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 legal¹⁷. 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]”¹⁸.

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

¹⁷ 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.

¹⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 174.

SUP-JDC-301/2018

Organización de las Naciones Unidas ha establecido que “[c]ualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables”¹⁹.

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”²⁰. 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.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7. 27 de agosto de 1996, párr. 4.

²⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 149.

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 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”²¹. 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.

²¹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 199.

SUP-JDC-301/2018

En el ámbito nacional, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación²² como este Tribunal Electoral²³ 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.

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 efecto²⁴. Sin

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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

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 Gubernatura 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 Gubernatura de Puebla se debe acompañar una cantidad de firmas de apoyo equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal correspondiente a la entidad federativa²⁵. En mi opinión, el

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.

²⁵ 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 las dos terceras partes de los

SUP-JDC-301/2018

estudio 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 otro²⁶.

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.

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)

²⁶ Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 84.

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 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

SUP-JDC-301/2018

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 razonabilidad²⁷.

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 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.**

²⁷ 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.

SUP-JDC-301/2018

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

SUP-JDC-301/2018

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 votar²⁸. 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.

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

²⁸ El mismo razonamiento se sostuvo en la sentencia SUP-JDC-269/2018.

SUP-JDC-301/2018

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 distinta²⁹.

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 ciudadanía³⁰.

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 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

²⁹ Entre otras, véase la Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, concerniente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁰ Ídem.

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 anterior³¹, mientras que los candidatos independientes requieren una cantidad equivalente al tres por ciento (3 %) del listado nominal.

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

³¹ Artículo 37 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.

SUP-JDC-301/2018

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)³².

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

³² 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.

postulaciones para todos los cargos de elección popular que se renovarán.

ii) Los resultados electorales

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

SUP-JDC-301/2018

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 popular³³, 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 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 emitida³⁴ 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.

³³ En términos del artículo 201 Ter, base D, párrafo tercero, inciso h), del Código Local.

³⁴ 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.

PROCESO ELECTORAL 2015-2016 (GUBERNATURA DEL ESTADO DE PUEBLA)³⁵

	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)³⁶

	Partido Político	Votos	% de la lista	% de la votación	% de VVE
1.	CPU	925,515	22.76	40.35	42.22

³⁵ 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>

³⁶ Realización propia a partir de la información contenido en la página oficial del Instituto Local: <http://ieepuebla.org.mx/archivos2014/memorias/CONCENTRADO%20DEL%20CÓMPUTO%20FINAL%20DIPUTADOS%20MR%20Y%20RP%202012-2013.xlsx>

SUP-JDC-301/2018

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

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.

SUP-JDC-301/2018

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**

SUP-JDC-301/2018

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**

SUP-JDC-301/2018

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 precedentes³⁷, 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 candidaturas independientes para diversos cargos de elección popular, como es el caso de la Presidencia de la República³⁸.

³⁷ A manera de ejemplo, las sentencias de los asuntos SUP-JDC-1004/2015 y SUP-JDC-33/2016 y acumulados.

³⁸ 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-JDC-301/2018

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 actividad³⁹.

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

³⁹ En términos de los resuelto en las sentencias SUP-JDC-841/2017 y acumulados y SUP-JDC-269/2018.

SUP-JDC-301/2018

alcanzara su pretensión de lograr el registro de su candidatura independiente a la Gubernatura de Puebla. El aspirante obtuvo una cantidad de mil ciento setenta y un (1,171) manifestaciones de apoyo válidas, las cuales equivalen a un cero punto cero veintiséis por ciento (0.026 %) 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