

**JUICIO PARA LA PROTECCION DE
LOS DERECHOS POLITICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1527/2016

**ACTOR: RICARDO JIMÉNEZ
HERNÁNDEZ**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA**

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIADO: BEATRIZ
CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, JAVIER
MIGUEL ORTIZ FLORES Y JOSÉ
ALBERTO MONTES DE OCA
SÁNCHEZ**

En la Ciudad de México, a veinte de abril de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, en sentido de **CONFIRMAR** la negativa de registro del actor, como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Puebla, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral. El veintitrés de noviembre de dos mil quince inició el proceso electoral en el Estado de Puebla, a fin de elegir al Gobernador de dicha entidad federativa.

SUP-JDC-1527/2016

2. Acuerdos de lineamientos y convocatoria para candidatos independientes. El trece de enero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, emitió el acuerdo CG/AC-003/16, por el que se aprueban los *Lineamientos para los aspirantes y candidatos independientes al cargo de Gobernador del Estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016* y se emite la *convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes para dicho cargo de elección popular.*

3. Manifestación de intención. El primero de febrero de dos mil dieciséis, Ricardo Jiménez Hernández presentó su manifestación de intención para participar como candidato independiente para el cargo de Gobernador en la citada entidad federativa, para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016, ante el Instituto Electoral del Estado de Puebla.

4. Entrega de constancia. El doce de febrero del año en curso, el citado órgano administrativo electoral local entregó constancia al ahora actor, como aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador en el Estado de Puebla para el proceso local electoral 2015-2016.

5. Protocolo para la recepción, captura y verificación de cédulas de apoyo. El doce de marzo siguiente, la Junta Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Puebla, emitió el acuerdo por el que se aprueba el *“Protocolo para la recepción, captura y verificación que, en su caso, presenten los aspirantes*

a candidatos independientes, así como el sistema de captura y validación de los mismos”.

6. Presentación de cédulas de apoyo y solicitud de registro.

El catorce de ese mismo mes y año, Ricardo Jiménez Hernández presentó ante la autoridad electoral sus cédulas de apoyo ciudadano.

Asimismo, el diecinueve de marzo siguiente, presentó ante la citada autoridad su solicitud de registro como candidato a Gobernador del Estado de Puebla, para lo cual adjuntó la documentación que estimó atinente.

7. Verificación de apoyo. Mediante oficio de veintidós de marzo de dos mil dieciséis, el Titular de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales remitió al Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, entre otros, los resultados derivados de la verificación del apoyo ciudadano en el listado nominal de electores para aspirantes a candidatos independientes, entre ellos, el de Ricardo Jiménez Hernández.

8. Acuerdo CG/AC-037/16. En sesión especial de treinta de marzo del año en curso, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla aprobó el acuerdo por el que se emiten *“Criterios respecto del artículo 19¹ de los Lineamientos*

¹ El artículo 19 de los Lineamientos prevé: **“Observaciones al apoyo ciudadano.** Si existieren observaciones a las relaciones de apoyo ciudadano presentadas, se le hará saber al aspirante, concediéndole un término de 48 horas, que se contarán de momento a momento, para que manifieste lo que a su derecho convenga y en su caso haga las

SUP-JDC-1527/2016

para los Aspirantes y Candidatos Independientes al cargo de Gobernador del Estado de Puebla para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2015-2016”.

9. Segunda verificación de apoyo, requerimiento y desahogo. Por oficio de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, el Titular de la Unidad Técnica referida remitió por segunda ocasión al Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, entre otros, los resultados derivados de la verificación del apoyo ciudadano en el listado nominal de electores de los aspirantes a candidatos independientes, entre ellos, el del ahora enjuiciante.

En esa misma fecha, el Consejero Presidente mencionado realizó diversos **requerimientos** a los aspirantes a candidatos independientes, entre ellos el actor, con la finalidad de que fueran de su conocimiento las observaciones a las cédulas de apoyo presentadas, a efecto de que en un término de cuarenta y ocho horas manifestaran lo que a su derecho conviniera, en el entendido de que no podían presentarse nuevos apoyos ciudadanos.

Tales requerimientos fueron desahogados en el término establecido para ello.

10. Primer recurso de apelación local. El dos de abril de dos mil dieciséis, Ricardo Jiménez Hernández interpuso recurso de

modificaciones correspondientes en el entendido que no puede presentar nuevos apoyos ciudadanos; si vencido el plazo señalado no se da contestación al requerimiento, la solicitud se tendrá por no presentada.”

SUP-JDC-1527/2016

apelación en contra del acuerdo **CG/AC-037/16**, de treinta de marzo de ese año.

Dicho medio de impugnación quedó radicado ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, bajo el número de expediente **TEE-A-023/2016**.

11. Negativa de registro. En esa misma fecha, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla emitió el acuerdo **CG/AC-042/16**, por el que resolvió diversas solicitudes de registro de aspirantes a candidatos y candidatas independientes, para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016, en cuya parte que interesa, determinó lo siguiente:

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

...

ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES DE REGISTRO PERESENTADAS POR LOS ASPIRANTES A CANDIDATOS INDEPENDIENTES

6. El Consejo General de del Instituto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 201 Ter, apartado (sic) D y 213 del Código de la materia con la finalidad de pronunciarse respecto de la procedencia de las solicitudes de registro presentadas por los aspirantes a candidatos independientes debe en primer lugar analizar la documentación que presentaron, así como lo relativo al cumplimiento de los requisitos que para obtener su registro como candidatos exige el Código de la materia.

Así las cosas, se debe señalar que el estudio que se plantea se llevará a cabo en dos apartados, el primero se ocupara de aquéllos ciudadanos que habiendo obtenido su calidad de candidatos independientes no presentaron la solicitud de registro correspondiente dentro del plazo previsto para ello en el Código de la materia y el segundo se ocupará de lo relativo a aquéllos que **sí presentaron la mencionad solicitud.**

A) ASPIRANTES QUE NO PRESENTARON SU SOLICITUD DE REGISTRO

...

B) ASPIRANTES QUE SÍ PRESENTARON SU SOLICITUD DE REGISTRO

ASPIRANTE A CANDIDATO INDEPENDIENTES RICARDO JIMÉNEZ HERNÁNDEZ

En términos de lo señalado por el artículo 213 en relación con el diverso 105, fracción VIII ambos del Código Electoral y lo indicado por el Manual para el registro de candidatos a cargos de elección popular para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2015-2016; la Dirección de Prerrogativas coadyuvó con el Consejero Presidente y el Consejo General de este Organismo Electoral en verificar que los requisitos establecidos tanto en el Libro Quinto, Título Tercero, Capítulo I, cuyo rubro es "DEL REGISTRO DE CANDIDATOS" del Código Comicial Local, como en los artículos 201 Ter y 201 Quater del referido ordenamiento legal.

También se debe precisar que en esta revisión se consideraron los criterios jurisdiccionales precisados en el apartado de antecedentes del presente acuerdo.

La determinación de este Consejo General tomará como base el Informe de la Dirección de Prerrogativas, pues dicha instancia es la encargada de captura y validación del apoyo ciudadano, así como del análisis de la documentación presentada por el referido aspirante para acreditar los requisitos exigidos por los artículos 201 Quarter y 208 del Código de la materia.

En virtud de lo anterior y con la finalidad de repeticiones innecesarias se debe tener aquí por reproducido en referido informe como si se encontrara inserto a la letra, aunado a que el mismo corre agregado al presente acuerdo formando parte integral del mismo.

Del análisis del informe en comento se desprende que el ciudadano Ricardo Jiménez Hernández **no acreditó el requisito establecido en el artículo 201 Quarter fracción I, inciso a) del Código Electoral** puesto que **no demostró contar con el número de cédulas de apoyo ciudadano** requeridas por el mencionado dispositivo legal, según se desprende del informe que como anexo corre agregado al presente acuerdo formando parte integral del mismos (sic), esto derivado de la verificación efectuada por el Instituto Nacional Electoral, puesto que de las **ciento cuarenta y siete mil novecientos seis cédulas presentadas** el referido Instituto solamente reportó que **en lista nominal solo se encontraron ochenta y seis mil diecinueve** de las **ciento veintiséis mil trecientas noventa y cinco** requeridas.

SUP-JDC-1527/2016

Debe señalarse que independientemente de lo anterior este Consejo analizó la documentación presentada por el referido ciudadano junto con su solicitud de registro, misma que cumplió con todos y cada uno de los extremos legales previstos en el Código de la Material, sin embargo, **al na (sic) alcanzar el número requerido de cédulas de apoyo ciudadano válidas no es jurídicamente posible otorgar el registro como candidato independiente.**

En virtud de lo anterior, se estima que lo procedente es **no otorgar registro como candidato independiente al Ciudadano Ricardo Jiménez Hernández** en razón de no haber cumplido con los requisitos para obtener tal calidad, en particular el relativo a **contar con el número de cédulas de apoyo ciudadano** requeridas que se establece en el artículo 201 Quarter, fracción I del Código Electoral.

...

ACUERDO

...

TERCERO. Este órgano Superior de Dirección determina que **no es procedente el registro de Ricardo Jiménez Hernández como candidato independiente** como candidato independiente al ciudadano Ricardo Jimenez Hernández (sic), según lo prevé el inciso b) del considerando 6 de este instrumento.

...

12. Recursos de apelación local. Los días dos, tres, cinco y ocho de abril del año en curso, Ricardo Jiménez Hernández presentó demandas de recurso de apelación en contra de los acuerdos **CG/AC-037/16 y CG/AC-042/16.**

Dichos recursos se radicaron, respectivamente, bajo los números de expediente **TEE-A-023-2016, TEE-A-024/2016, TEE-A-025/2016 y TEE-A-026/2016.**

13. Desistimiento. El trece de abril siguiente, al ahora promovente presentó escrito de desistimiento de los recursos de apelación radicados ante el Tribunal Electoral del Estado de

SUP-JDC-1527/2016

Puebla, el cual fue acordado favorablemente por dicho órgano jurisdiccional electoral local.

14. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En esa misma fecha, Ricardo Jiménez Hernández promovió *per saltum* juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de los acuerdos citados.

15. Trámite y sustanciación. Recibidas las constancias atinentes, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JDC-1527/2016, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar para los efectos que en Derecho correspondieran.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite la demanda, y al no existir trámite pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo, segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f),

SUP-JDC-1527/2016

y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por el que se controvierten diversos actos de una autoridad electoral local, que, en concepto del promovente, considera vulnera su derecho a ser votado como Gobernador del Estado de Puebla, en la modalidad de candidatura independiente.

2. Precisión de la autoridad responsable y de los actos reclamados

Previamente al análisis de procedencia del medio de impugnación en que se actúa, conviene hacer la precisión respecto de la autoridad electoral a la cual se le debe tener como responsable, así como los actos que el promovente aduce le causan afectación.

En ese sentido, se tiene que del análisis del escrito de impugnación que motivó la integración del expediente en que se actúa, se advierte que los actos reclamados por el promovente en el presente juicio ciudadano lo son:

- a) El acuerdo **CG/AC-037/16**, de treinta de marzo del año en curso, por el que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla aprobó los *“Criterios respecto del artículo 19 de los Lineamientos para los Aspirantes y Candidatos Independientes al cargo de Gobernador del Estado de Puebla para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2015-2016”*, y

SUP-JDC-1527/2016

b) El acuerdo **CG/AC-042/16**, de dos de abril de dos mil dieciséis, por el que, entre otros aspectos, el citado órgano administrativo electoral local declaró la *“improcedencia de la solicitud de registro del actor como candidato independiente a la gubernatura del Estado de Puebla”*.

Lo anterior, tomando en consideración que, si bien dichos acuerdos fueron impugnados ante el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa, el promovente desistió de los recursos de apelación locales, con la finalidad de que esta Sala Superior conociera directamente, *per saltum*, de sus agravios expresados en dichos recursos, ante la posibilidad de que la posible afectación a sus derechos político-electorales se tornara irreparable.

Bajo esa lógica, lo procedente es tener como actos reclamados los diversos acuerdos **CG/AC-037/16** y **CG/AC-042/16**, ambos emitidos por el **Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla**, y como autoridad responsable a este último órgano administrativo electoral local.

3. Procedencia

El presente juicio cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7º; 8º y 9º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, de conformidad con lo siguiente:

3.1 Forma. Se cumple con el requisito, pues la demanda se presentó por escrito, y en ella se hace constar el nombre y firma

SUP-JDC-1527/2016

autógrafa del promovente, así como su domicilio para recibir notificaciones; se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable de los mismos, y se mencionan los hechos y agravios que según expone el actor, le generan los acuerdos reclamados.

3.2 Oportunidad. El juicio fue presentado oportunamente, atento a las siguientes consideraciones.

Es criterio de esta Sala Superior, que para garantizar plenamente el derecho de acceso a la tutela judicial reconocido en el artículo 17 de la Constitución, cuando el promovente desiste de un medio de impugnación presentado **en tiempo y forma**, con la intención de acudir directamente (*per saltum*) a la jurisdicción federal para que lo resuelva, el plazo de cuatro días para la promoción oportuna del medio de impugnación federal se computará a partir del día siguiente a aquél en que se presente el escrito de desistimiento, criterio recogido en la tesis LXXXIV/2015 de rubro: *PER SALTUM. EL PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL DESISTIMIENTO DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN.*

En el caso, consta en autos que el promovente desistió de los recursos de apelación el trece de abril y que el mismo día presentó la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en la cual solicita a esta Sala Superior, resuelva los agravios expuestos en los escritos recursales.

SUP-JDC-1527/2016

Ahora bien, toda vez que conforme con el criterio invocado, para que esta Sala Superior proceda al estudio de fondo de la controversia, se requiere que los escritos iniciales de los recursos de apelación se hayan presentado en tiempo, esto es, dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto que se recurre, previsto en el artículo 350, tercer párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se procede al análisis de respectivo.

Respecto al recurso de apelación presentado para impugnar el acuerdo **CG/AC-037/16**, se tiene que el citado acuerdo se emitió el treinta y uno de marzo del año en curso, en tanto que el escrito de impugnación respectivo se presentó el dos de abril siguiente; esto es, dentro del plazo legal previsto para tal efecto.

Por su parte, el acuerdo **CG/AC-042/16**, se emitió el dos de abril de dos mil dieciséis y le fue notificado al apelante el cinco de abril siguiente,² junto con los anexos respectivos. Por ende, es claro que los escritos recursales se presentaron dentro del plazo de tres días.

3.3 Agotamiento del derecho de acción. En el informe circunstanciado, el Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla aduce como causa de improcedencia de los recursos cuyo escrito inicial se presentó el cinco y ocho de

² El actor afirma en el escrito presentado el ocho de abril de dos mil dieciséis, que tuvo pleno conocimiento del acto reclamado y sus anexos hasta el cinco de abril que le fue notificado el acto, por lo que hasta este momento expone todos los agravios que considera le causa el acuerdo impugnado.

SUP-JDC-1527/2016

abril, el agotamiento del derecho a acción, toda vez que el mismo actor presentó escrito recursal el tres de abril para combatir el mismo acuerdo.

Es infundada la causa de improcedencia, porque aun cuando es verdad que el hoy promovente presentó tres escritos en los cuales expuso agravios para impugnar el acuerdo CG/AC-042/16, también lo es, que al momento que presentó los dos primeros escritos carecía de elementos para una adecuada defensa, pues en éstos manifestó claramente, que aún no se le había notificado el acuerdo impugnado, por lo que no estaba en condiciones de conocer las razones que lo sustentaban y que se reservaba su derecho a formular más agravios. En esos dos escritos, la impugnación se relaciona con la falta de motivación del acuerdo impugnado (tomando como base la versión estenográfica de la sesión donde se aprobó el acuerdo) y la supuesta inconvencionalidad y desproporcionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano requerido. Esos mismos agravios se reiteran en el tercer escrito de impugnación, en el cual el recurrente ya se combate las razones expuestas por el Consejo responsable para negar su registro, tomando en consideración los anexos del acuerdo impugnado.

Por ende, si el promovente desconocía las razones y los elementos que sustentaron el acuerdo reclamado, no existe base para considerar que agotó su derecho de impugnación.

3.4 Legitimación. El juicio se promovió por parte legítima, pues de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Medios, corresponde

SUP-JDC-1527/2016

instaurarlo a los ciudadanos, entre otros supuestos, cuando consideren que los actos o resoluciones combatidos violan alguno de sus derechos político-electorales, como acontece en el presente caso, en el que el actor aduce la vulneración de su derecho a ser votado.

3.5 Interés jurídico. El actor cuenta con interés jurídico para promover el presente juicio, en virtud de que la autoridad responsable determinó la improcedencia de su registro como candidato a Gobernador de Puebla, lo que impacta de manera directa en su esfera jurídica.

3.6 Definitividad. Se considera que es procedente la acción directa (*per saltum*) planteada por el actor, pues de agotarse la instancia local, se podría ocasionar una merma al derecho a ser votado del actor, tal y como se demuestra a continuación.

En principio, es menester precisar que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, que los justiciables están exentos de agotar los medios de defensa previstos en las leyes electorales locales o en las normativas partidistas, cuando esto implique una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto de litigio, esto es, cuando los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo comprometan el contenido de las pretensiones, o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto reclamado se debe considerar en ese supuesto definitivo y firme.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 9/2001 de rubro: **DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS**

MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO³.

En la especie, el actor combate, entre otros, la declaración de improcedencia de su registro como candidato independiente a Gobernador del Estado de Puebla, al considerarse que el promovente no cumplió con el porcentaje de apoyo ciudadano necesario. En ese sentido, se considera que existen razones válidas que justifican la promoción y el conocimiento directo de la presente impugnación por parte de esta Sala Superior, ya que el proceso electoral en el Estado de Puebla comenzó en el mes de noviembre de dos mil quince, y el tres de abril del presente año inició la etapa campañas electorales, por ende, el agotamiento del medio de impugnación ordinario podría generar una merma o extinción del derecho político electoral a ser votado del actor, en su calidad de aspirante a candidato independiente a Gobernadora del citado Estado.

Por lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, se justifica la promoción directa ante esta instancia, a fin de estar en posibilidad material y jurídica de restituir al actor, en su caso, en el ejercicio del derecho que considera violado.

3.7 Prueba superveniente. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó reservar lo procedente, sobre el ofrecimiento, como prueba superveniente, de la constancia que el actor enunció en su escrito de ocho de abril de dos mil dieciséis y que

³ Consultable en <http://portal.te.gob.mx/>

SUP-JDC-1527/2016

presentó en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en forma posterior, consistente en “la versión estenográfica de sonido y video de la sesión especial de fecha dos de abril de dos mil dieciséis”, dado que se trata de una determinación que en opinión del Magistrado Ponente, no está en el ámbito de sus atribuciones, para que sea la Sala Superior la que actuando como órgano colegiado, resuelva lo que en Derecho corresponda.

A juicio de esta Sala Superior se debe admitir la prueba superveniente aportada por Ricardo Jiménez Hernández, el dieciocho de abril pasado, consistente en el oficio IEE/DTS-175/16 signado por el Director Técnico del Secretariado del Instituto Electoral del Estado de Puebla, a través del cual remite al promovente la versión estenográfica y de sonido de la sesión de dos de abril de la presente anualidad de dicho instituto local, en atención a la solicitud formulada por éste el pasado tres de abril.

Lo anterior es así, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el actor justificó que oportunamente la solicitó por escrito a la autoridad competente y ésta no le fue entregada, es decir, existió un obstáculo que le impidió presentar en tiempo el citado elemento de convicción.

SUP-JDC-1527/2016

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia **12/2002**⁴ intitulada "**PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE**".

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Resumen de agravios, pretensión y causa de pedir.

Del análisis de los escritos de demanda presentados por el actor, se advierte que realiza los siguientes planteamientos a manera de agravio, a fin de controvertir el **Acuerdo CG/AC-042/2016** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla.

i) Falta de certeza. El actor sostiene que las consideraciones verbales que tuvieron por realizar los integrantes del consejo responsable en la sesión de tres de abril de dos mil dieciséis, no corresponden a las plasmadas en el acuerdo que le fue remitido el cinco de abril siguiente.

En concepto del actor, lo anterior transgrede en su perjuicio el principio de legalidad, en razón de que, durante la aludida sesión de tres de abril pasado, no se fundó ni motivó, en modo alguno, la determinación por la cual le fue negado el registro para contender como candidato independiente al cargo de Gobernador en el Estado de Puebla en el proceso electoral local que se encuentra en curso. En ese sentido, argumenta el actor que el contenido del acuerdo que le fue remitido el cinco

⁴ Consultable en <http://portal.te.gob.mx/>

SUP-JDC-1527/2016

de abril siguiente, dista mucho de lo considerado “verbalmente” por el órgano electoral central administrativo local, pues en su concepto, durante dicha sesión, no se pronuncia de manera objetiva a exponer las razones y fundamentos por las que le fue negado el registro en comento.

ii) Falta del resguardo debido de la documentación que contenía el apoyo ciudadano. El actor puntualiza que el catorce de marzo de dos mil dieciséis presentó ciento cuarenta y siete mil, novecientos seis (147,906) cédulas de apoyo ciudadano ante el Instituto Electoral del Estado de Puebla, mismas que incluían todos los datos requeridos por el órgano administrativo local, tales como, nombre completo del ciudadano, domicilio exacto, clave de elector, fecha de redacción de cada cédula y firma.

Sostiene que dichas cédulas de apoyo ciudadano fueron presentadas ante el instituto responsable, en presencia del actor, así como de un fedatario público, acto en el que *–afirma–*, fueron revisadas las sesenta y ocho cajas que contenían las cédulas respectivas, sin que del contenido se advirtiera que alguna de las cédulas se encontrara incompleta.

Una vez entregadas las cajas, afirma que éstas fueron colocadas en un “rincón” sin las medidas de seguridad que dieran certeza de su debido resguardo. Señala que a través del oficio IEE/SE-418/16 de dieciséis de marzo pasado, es decir, días después de haber entregado las cédulas de apoyo de respaldo ciudadano, le fue requerido que “... *de considerarlo*

SUP-JDC-1527/2016

pertinente, nombre representante para el seguimiento del resguardo, embalado y captura de la documentación que contiene el apoyo ciudadano recibido en el Instituto Electoral del Estado....”, por lo que no se resguardó de manera correcta, incluso, sostiene el actor que le fue informado que no se iban a sellar las cajas.

Argumenta que cualquier acto posterior a la entrega de las cajas es ilegal y carece de certeza, en virtud que no fue citado para el traslado de las cajas con la autoridad del Instituto local que volvió a revisar las cédulas de apoyo, situación que, en su concepto, viola su derecho de audiencia.

Por lo que refiere el apelante que, el hecho que el instituto local sostenga que faltan cédulas, que están incompletas o sin llenar, es imputable a la autoridad administrativa local y no al actor, pues dicha autoridad quién no tomó las medidas necesarias para su resguardo.

iii) Omisión de la responsable de pronunciarse respecto al cumplimiento que de las observaciones que le fueron requeridas al actor. Señala el actor que el treinta y uno de marzo pasado, la responsable mediante oficio IEE/PRE-1598/16, le informó de diversas observaciones realizadas a las cédulas de apoyo ciudadano. Al respecto, señala que atendió las observaciones y las presentó ante la responsable el dos de abril posterior, sin que la responsable emitiera un pronunciamiento en torno al cumplimiento, pues se limitó a señalar que, aun sumando las 10,620 cédulas requeridas al

SUP-JDC-1527/2016

actor, éste no alcanzaría el porcentaje necesario para obtener el registro como candidato independiente.

El actor afirma que dicha consideración es contraria a derecho, al sostener que sí obtuvo 86,659 cédulas de apoyo con registros válidos en la lista nominal, más 10,620 cédulas que fueron subsanadas y que la responsable omite analizar, más 34,257 cédulas de apoyo que, expuso la responsable presentaron inconsistencias en las firmas, de ahí que, en palabras del actor, sí cumple con el requisito atinente al respaldo ciudadano del 3 % del listado nominal.

Aunado al hecho que la responsable no le informó el método, ni el peritaje, o el instrumento técnico-científico que utilizó para determinar las inconsistencias en las firmas, **ni en modo alguno fue requerido para subsanar dichas inconsistencias, transgrediendo con ello, en concepto del actor, su derecho de audiencia.**

iv) Inconvencionalidad y desproporcionalidad del requisito del 3 % del listado nominal para obtener el apoyo ciudadano. Argumenta que el artículo 201 Quater, fracción I, del Código de Instituciones y Proceso Electorales del Estado de Puebla, por el cuál se dispone el requisito del 3 % del listado nominal es inconvencional, en relación con el *Código de buenas prácticas en materia electoral*, de la Comisión de Venecia, al señalar que éste último prevé la exigencia del 1 % del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas independientes.

SUP-JDC-1527/2016

Por lo que, en concepto del promovente, dicho estándar internacional debe ser considerado para dotar de contenido las disposiciones constitucionales que operan en relación con las candidaturas independientes.

Señalando que esta Sala Superior ya se ha pronunciado al respecto en los diverso SUP-JDC-1004/2015, SUP-JDC-1/2016, así como SUP-JDC-33/2016 y acumulados.

Argumentando que de considerarse procedente la exigencia del 1 % del estándar internacional, las cédulas de apoyo presentadas por el actor satisfacen el requisito y, por ende, se debe revocar la resolución impugnada y ordenar su registro como candidato independiente al cargo de Gobernador de Puebla.

Por último, señala que el porcentaje del 3 % requerido es desproporcional, pues es el mismo que se exige a los partidos políticos para mantener su registro, por lo que no es justificable que se exija a un aspirante a candidato independiente dicho porcentaje del 3 % del listado nominal.

v) Transgresión a principios normativos. Sostiene el actor que la negativa de su registro como candidato independiente violenta en su perjuicio los principios normativos previstos en el artículo 8 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, a saber, los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad.

SUP-JDC-1527/2016

Al respecto, señala que la determinación no está fundada y motivada, que la actuación de la responsable es parcial, ante la falta de objetividad de la sesión en la que se aprobó la negativa a su registro, que carece de certeza legal al no exponer las cuestiones de hecho y derecho. Así que carece de máxima publicidad, al no darse a conocer toda la información en posesión del instituto responsable sobre la que se determinó la negativa del registro del actor.

vi) Incluir el domicilio en la cédula de es desproporcional y excesivo. Por otra parte, argumenta que la responsable viola los principios rectores de certeza, legalidad, e imparcialidad, ello al establecer el criterio consistente en la obligación, a cargo de los aspirantes a candidatos independientes, de subsanar ciertos datos o requisitos contemplados en las cédulas de apoyo ciudadano, en específico los relativos a la inclusión de la clave de elector y el domicilio de los ciudadanos que brindaron apoyo a través de las aludidas cédulas.

Lo anterior, sobre la base de que el requisito de **incluir el domicilio de las personas en el formato de apoyo ciudadano constituye una exigencia desproporcionada y excesiva**, toda vez que la autoridad administrativa está en posibilidades de obtener dicho dato personal de manera inmediata a través de un simple cotejo con la información básica almacenada en el Padrón Electoral, máxime si se toma en cuenta que el **domicilio es un dato sensible que se encuentra protegido por la Ley Federal de Protección de Datos Personales.**

SUP-JDC-1527/2016

En ese sentido, se argumenta que la exigencia en comento falta a la regularidad constitucional que toda norma debe guardar, puesto que tal como lo razonó esta Sala Superior al emitir sentencia en el diverso Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano con clave SUP-JDC-838/2015, el requisito cuestionado no cumple con el test de proporcionalidad, pues a pesar de perseguir un fin constitucionalmente legítimo, no satisface el principio de idoneidad y necesidad, ya que resulta desproporcionado a fin de verificar la certeza o veracidad del apoyo brindado.

vii) Falta de financiamiento público. Argumenta el actor que le causa perjuicio la negativa de su registro como candidato independiente al cargo de Gobernador en el Estado de Puebla, en virtud que no le ha sido proporcionado el financiamiento y prerrogativas previstas en la ley adjetiva local, por lo que, aduce, se encuentra en una situación de desventaja en la actual contienda.

De ahí que se advierta que la **pretensión** del actor consiste en que se **revoque** la negativa de su registro como candidato independiente al cargo de Gobernador en el Estado de Puebla en el proceso electoral local en curso, y se le otorgue el financiamiento correspondiente.

Su **causa de pedir** radica en la tesis consistente en que, entre otros aspectos, el requisito atinente al apoyo ciudadano del 3 % de listado nominal es inconvencional y desproporcionado, así como el hecho de afirmar que cumplió con todos los requisitos,

SUP-JDC-1527/2016

y que las inconsistencias detectadas por la autoridad en las cédulas de apoyo son imputables a ésta, ante la falta de resguardo y cuidado del material que fue entregado por el promovente.

4.2 Metodología de estudio

Esta Sala Superior realizará el estudio de los motivos de inconformidad expuestos por el actor, en un primer momento respecto al tema de inconstitucionalidad e inconvencionalidad del requisito del 3% del listado nominal para obtener el apoyo ciudadano, esto pues de asistirle la razón haría innecesario pronunciarse sobre los demás temas debido al impacto que en ellos tendría la determinación atinente.

De no ser así, se procederá al estudio en conjunto de los temas restantes dada la estrecha relación que guardan entre sí respecto de la pretensión del actor, sin que tal proceder derive en perjuicio alguno en su contra de conformidad con la jurisprudencia 4/2000⁵, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

4.3 Análisis de los agravios.

4.3.1 Validez del requisito relativo al tres por ciento del apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes

El ciudadano actor aduce que el artículo 201 QUATER, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procedimientos

⁵ Consultable en <http://portal.te.gob.mx/>

SUP-JDC-1527/2016

Electoral del Estado de Puebla —que establece el requisito relativo que, para gobernador del Estado, el respaldo ciudadano deberá ser cuando menos del tres por ciento (3 %) del listado nominal— es inconstitucional e inconvencional, razón por la cual debe inaplicarse al caso concreto.

El agravio es **infundado**, como se muestra a continuación.

Conviene tener presente el texto del mencionado artículo en la parte controvertida (énfasis añadido):

“ARTÍCULO 201 QUATER.- Los ciudadanos que de manera independiente pretendan ser candidatos, deberán acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo:

(REFORMADA, P.O. 22 DE AGOSTO DE 2015)

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:

(REFORMADO, P.O. 9 DE ENERO DE 2016)

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

Lo anterior en el entendido de que esta Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-705/2016, determinó la inaplicación de la porción normativa que establece que la firma con el porcentaje de apoyos ciudadanos deberá “estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los

SUP-JDC-1527/2016

municipios que componen la entidad” y la que dispone que “en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda”.

En primer lugar, es preciso señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad **88/2015** y sus acumuladas **93/2015** y **95/2015**, desestimar las acciones de inconstitucionalidad respecto, entre otros, del artículo precisado, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada de cuando menos ocho votos exigida en los artículos 105, fracción II, último párrafo,⁶ de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁷ para que se declarara la invalidez de las normas generales de que se trata, en la inteligencia de que en relación con el artículo 201 Quater, fracción I, incisos a) y b), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el proyecto sometido a consideración del Pleno

⁶ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...).

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

⁷ “Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

(...)”.

SUP-JDC-1527/2016

proponía la validez de las disposiciones por cuanto se refieren al porcentaje de apoyo ciudadano para quienes pretendan ser candidatos independientes, concretamente el porcentaje del tres por ciento que fue combatido, esto con apoyo en diversos precedentes que declararon la constitucionalidad de disposiciones de similar contenido; empero, en la votación respectiva se expresó una mayoría de seis votos en contra de la propuesta y por la invalidez de ese supuesto normativo, por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales; con el voto a favor de la señora Ministra Luna Ramos y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora.

Por lo tanto, la norma en cuestión no fue expulsada del orden jurídico.

Atento a ello, esta Sala Superior considera que es dable llevar a cabo el análisis en cuestión, en razón de que este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce, por **determinación constitucional específica**,⁸ un control difuso que asume una forma directa e incidental (es decir, sin implicar la apertura de un expediente por cuerda separada sino como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente) y un carácter concreto, en oposición a un control abstracto de

⁸ En los términos del expediente varios 912/2010 resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUP-JDC-1527/2016

las normas electorales, reservado en forma exclusiva y excluyente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este órgano jurisdiccional federal considera que el requisito consistente en reunir un porcentaje ciudadano equivalente al **tres por ciento (3 %)** de la lista nominal de electores correspondiente a todo el Estado de la elección correspondiente se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa del legislador ordinario del Estado de Puebla.

Para resolver adecuadamente el presente asunto, hay que señalar que la cuestión central que subyace a la pretensión del actor se relaciona con los requisitos, condiciones y términos que el legislador ordinario puede válidamente establecer para ejercer un derecho político de carácter político-electoral de carácter fundamental reconocido constitucionalmente, como lo es el derecho a ser votado bajo la modalidad de una candidatura independiente, ciudadana o no partidaria, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde dos mil doce, que prevé una reserva de ley para establecer tales requisitos, condiciones y términos, razón por la cual es preciso determinar, por principio, la arquitectura constitucional en la que se inserta.⁹

En virtud del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la*

⁹ En éste y en los párrafos siguientes se siguen las consideraciones de esta Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1505/2016.

Federación el **nueve de agosto de dos mil doce**, se reformaron el párrafo primero y la fracción II del artículo 35, para quedar como sigue (énfasis añadido):¹⁰

“**Artículo 35.-** *Son derechos del ciudadano:*

[...]

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]”

Como podrá advertirse, en lo que interesa, el artículo 35, fracción II, constitucional *reconoce* —para usar la terminología del artículo 1º constitucional— el derecho del ciudadano, por una parte, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, y, por otra,¹¹ el derecho de solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera **independiente** a los partidos políticos; siempre y cuando el ciudadano que solicite el registro respectivo cumpla con los **requisitos, condiciones y términos** que determine la legislación, en el entendido de que, de

¹⁰ Antes de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce, el artículo 35, fracción II, disponía:

“Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

II.-Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

[...]”

¹¹ Bajo una interpretación gramatical, cabe observar, para efectos analíticos, que el párrafo de la citada fracción II está constituido por dos oraciones separadas por un punto y aparte.

SUP-JDC-1527/2016

conformidad con la propia norma constitucional, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde también a los partidos políticos.

En lo referente al derecho de las ciudadanas y ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos —ya sea que se considere como un derecho humano o una modalidad o vertiente del derecho humano al sufragio pasivo— la propia norma constitucional estableció que los titulares de ese derecho deberán cumplir con los **requisitos, condiciones y términos** que determine la legislación.

Esta Sala Superior ha sostenido, en diversas ocasiones, que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como funcional.

También ha señalado¹² que la expresión “calidades que establezca la ley” alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecidos por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, en el entendido de que esas “calidades” o

¹² Entre otros, al resolver los expedientes SUP-JDC-494/2012 y SUP-JDC-3234/2012.

SUP-JDC-1527/2016

requisitos no deben ser necesariamente “inherentes al ser humano”, sino que pueden incluir otras condiciones, siempre que sean razonables y establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general, lo que es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del *Caso Castañeda Gutman*,¹³ ha destacado que el contenido del artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no se debe interpretar aisladamente, ni soslayar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para darle sentido a dicha norma; en particular, la obligación positiva de los Estados consistente en el **diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos**, para lo cual deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

De igual forma, es importante indicar que en la Observación General Número 25 del Comité de Derechos Humanos, se señala que cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados en el artículo 25 —el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los

¹³ *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, pár. 153.

SUP-JDC-1527/2016

asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública— del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, deberán basarse en criterios **objetivos y razonables**.

En lo que es materia de estudio, entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario se encuentra, por ejemplo, el de especificar los requisitos necesarios para ser votado mediante la modalidad de la candidatura independiente, a fin de garantizar su naturaleza o carácter como una institución alternativa al registro a través de la postulación por los partidos políticos. También se encuentran aquellos supuestos en los que se define un determinado plazo, siempre que sea razonable, orientado a garantizar la plena observancia de los principios y las reglas establecidas en el sistema electoral.

Con todo, los requisitos, condiciones y términos que se establezcan en la ley deben respetar el **contenido esencial** de este derecho fundamental previsto constitucionalmente y, por ende, no ser irrazonables o desproporcionados o hagan nugatorio de cualquier forma el derecho de que se trata y han de estar razonablemente armonizados con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad; en todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general.

Y si bien en el caso el Poder Reformador de la Constitución estableció expresamente una reserva de ley, el legislador

SUP-JDC-1527/2016

ordinario no puede actuar en forma libérrima, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución federal, por lo que el legislador ordinario, en el ámbito de su competencia, tiene, dentro de los límites que la Constitución le impone para la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social, así como la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como la equidad, la democracia representativa, la democracia deliberativa, y los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

Lo anterior, en el entendido de que, si bien es cierto que esta Sala Superior advierte que, al reformar el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, el Poder Reformador de la Constitución confirió al legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los **requisitos, condiciones y términos** (en ese sentido puede considerarse que el legislador ordinario tiene conferido constitucionalmente un grado mayor de delegación), esa libertad de configuración legislativa no puede ser en modo alguno libérrima.

En particular, como se adelantó, el legislador ordinario deberá respetar necesariamente el **contenido esencial** de ese derecho humano previsto constitucionalmente y,

SUP-JDC-1527/2016

consecuentemente, las calidades, requisitos, condiciones y términos que se establezcan han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el principio de igualdad y, en particular, los principios rectores constitucionales en materia electoral establecidos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución general de la República.

En todo caso, tales calidades, requisitos, condiciones y términos deben establecerse en favor del bien común o del interés general; ya que, de proceder de otra manera, por ejemplo, estableciendo requisitos, condiciones y términos irrazonables o desproporcionados o que afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, se haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.¹⁴

En ese sentido, como lo ha determinado esta Sala Superior, al resolver el juicio identificado con la clave SUP-JDC-705/2016, también relativo a la legislación del Estado de Puebla, en relación al requisito relativo a la acreditación de un número o

¹⁴ Por ejemplo, esta Sala Superior al fallar los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expedientes SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013 y SUP-JDC-43/2013 acumulados (legislación del Estado de Zacatecas) resolvió declarar la inaplicación del artículo 18, numeral 1, fracciones II, en la porción normativa que dice “Haciéndose constar mediante fe de hechos notarial” y III, en la porción normativa que dice: “debidamente cotejada con su original por el fedatario público de la ley electoral local, al estimar que establecen requisitos que obstaculizan el acceso a ese derecho humano.

SUP-JDC-1527/2016

porcentaje determinado de manifestaciones de respaldo ciudadano, efectivamente, se ha considerado que tiene por objeto cumplir con el fin legítimo de acreditar que el aspirante a candidato independiente a Gobernador cuenta con una base significativa de ciudadanos, que lo consideran como una opción viable para el ejercicio y desempeño del cargo público respectivo, lo que además implica que ese respaldo tiene la entidad suficiente para presentarlo ante el electorado como una alternativa real y competitiva, que legitima su participación en los comicios.

En este sentido, la proporcionalidad y racionalidad de la medida, reside en que el número de firmas que se solicite se traduce en un elemento de comprobación o verificación de dicha finalidad, por lo que, en sentido contrario, la gradualidad de su exigencia debe ser acorde a las circunstancias concretas de cada entidad, para garantizar en alguna medida importante el respaldo que debe tener finalmente cada candidato independiente, en cuanto opción real, pero no debe afectar al núcleo esencial del derecho.

Esto es, los apoyos y las exigencias para su obtención, no deben constituir un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público mediante una candidatura independiente, a través de cargas, requisitos o formalidades desmedidas.

Por tal razón, la norma que establezca la forma de obtener los respaldos ciudadanos para una candidatura independiente, al

SUP-JDC-1527/2016

regular un derecho fundamental, debe encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta –acreditar representatividad ciudadana–, pues en caso de ser excesivo, irracional o desproporcionado, será inconstitucional.

Considerar lo contrario implicaría establecer un requisito que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio con la protección del fin buscado, atenta contra el núcleo esencial del derecho, en tanto, impone una limitación traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

De ahí que, la proporción exigida deba ser objetiva y racional, atendiendo a las limitaciones naturales y condiciones particulares ordinarias en que se encuentran las y los ciudadanos ajenos a los partidos políticos.

De otra manera, por ejemplo, si el respaldo exigido a los candidatos independientes fuera mayor que el pedido para constituir un partido político, resultaría válido presumir, en principio, que se está una restricción ilegítima del derecho fundamental a ser votado como candidato independiente.

Análisis concreto de la regularidad de la norma

En la especie, dado que el derecho a ser votado bajo la institución de candidatura independiente, ciudadana o no partidaria, se trata de un derecho humano de carácter político-electoral, la restricción bajo estudio debe someterse a un

SUP-JDC-1527/2016

escrutinio estricto, razón por la cual debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

Al respecto, es preciso señalar dos aspectos metodológicos: 1) es que la utilización del test permite transparentar los pasos argumentativos del escrutinio constitucional y el segundo es que cada uno de los elementos del test constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no se considera que supera el test.

La medida legislativa —a juicio de esta Sala Superior— cumple con el test de proporcionalidad.

En efecto, la intervención bajo estudio, bajo un escrutinio estricto: i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; ii) está estrechamente vinculada con esa finalidad constitucionalmente imperiosa, y iii) se trata de la medida que restringe en menor medida el derecho humano protegido.

Finalidad constitucionalmente imperiosa

Se considera que la norma tiene un fin legítimo, pues el requisito de acreditar un porcentaje determinado de manifestaciones de respaldo que contengan las firmas de ciudadanas y ciudadanos como expresión de la voluntad de

SUP-JDC-1527/2016

apoyo a un aspirante a candidato a gobernador permita garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base ciudadana que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con las candidatas y candidatos postulados por los partidos políticos y con ella se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía.

De ahí que, la exigencia del porcentaje de firmas del documento cumple con tal imperativo, toda vez que evidencia la viabilidad del apoyo ciudadano que en determinado momento se puede lograr para tener los sufragios de la ciudadanía en un proceso electoral, evita la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas, que lejos de fortalecer esa forma de participación de los ciudadanos, se traduce en un obstáculo para cumplir el propósito que se buscó al incorporar tal figura en la normativa electoral mexicana, a virtud de que, con ello, se podría llegar al extremo de que esa votación se diluyera entre diversos candidatos sin permitir a alguno alcanzar la mayoría suficiente para llegar al cargo.

Estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa

El requisito bajo estudio no solo persigue un fin constitucionalmente válido, consistente en que quienes aspiran a contender para un cargo de elección popular como candidatos independientes cuenten con el respaldo de un número mínimo

SUP-JDC-1527/2016

de respaldo ciudadano, para que al participar en la elección tengan un grado mínimo de representatividad en la población, sino que también el porcentaje del tres por ciento (3 %) establecido en la porción impugnada sirve directa e inmediatamente a ese propósito.

En efecto, dicho porcentaje refleja cierta representatividad del candidato independiente, precisamente en la demarcación correspondiente al cargo de que se trata, pues se exige en función del cargo de elección popular del Estado al que se aspira, es decir, gobernador del Estado, en cuanto que quien aspire al cargo del Titular del Ejecutivo estatal deberá tener representatividad en todo el territorio.

Proporcionalidad de la medida en sentido estricto

Asimismo, este órgano jurisdiccional federal considera que el requisito establecido en la norma impugnada no es desproporcionado, ya que no se traduce en una barrera infranqueable para ejercer el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, ni impide que la ciudadanía pueda gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad, al tiempo que asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales en que habrán de participar.

De igual forma, esta Sala Superior estima que el requisito legal bajo estudio resulta armónico con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía.

SUP-JDC-1527/2016

Consecuentemente, al cumplir con el principio de proporcionalidad, es un requisito objetivo y razonable.

Consideraciones similares se reiteraron por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre las que se encuentran las siguientes:¹⁵

Datos de identificación	Artículo impugnado	Votación
Acción de Inconstitucionalidad 49/2014, y sus acumuladas. (Sonora) [Considerando sexto]	Artículos 9 y 17 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.	Se aprobó por mayoría de ocho votos ¹⁶ de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra
Acción de Inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas. (Guanajuato) Pardo	Artículo 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato	

¹⁵ Según lo determinó el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015 (legislación electoral del Estado de Tamaulipas), de donde se ha tomado el cuadro que se inserta.

¹⁶ Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Presidente Juan N. Silva Meza no asistieron, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

SUP-JDC-1527/2016

<p>[Considerando décimo quinto]</p>		
<p>Acción de Inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas. (Michoacán).</p> <p>[Considerando noveno]</p>	<p>Artículo 314, fracción IV del Código Electoral del Estado de Michoacán.</p>	
<p>Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas (Nuevo León)</p> <p>[Considerando vigésimo noveno]</p>	<p>Artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León</p>	
<p>Acción de Inconstitucionalidad 45/2014, y sus acumuladas. (Distrito Federal).</p>	<p>Artículo 244 Ter, Apartado A, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>	<p>Se aprobó por mayoría de nueve votos¹⁷ de los señores Ministros</p>

¹⁷ El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió al segmento vespertino de la sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

SUP-JDC-1527/2016

<p align="center">[Considerando décimo]</p>		<p>Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.</p>
<p>Acción de Inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada.</p> <p>(Colima)</p> <p align="center">[Tema 4 inciso B]</p>	<p align="center">Artículo 270 del Código Electoral del Estado de Colima</p>	
<p>Acción de Inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas.</p> <p align="center">[Tema 4 inciso B]</p>	<p align="center">Artículo 270 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos.</p>	
<p>Acción de Inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas.</p> <p>(San Luis Potosí)</p> <p align="center">[Considerando quinto, apartado VII, numeral 1]</p>	<p align="center">Artículos 237, fracción II de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.</p>	

SUP-JDC-1527/2016

<p>Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas.</p> <p>(Chiapas)</p> <p style="text-align: center;">[Considerando sexto]</p>	<p>Artículos 534, 535 y 536 del Código Electoral de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.</p>	<p>Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de las propuestas de los considerandos sexto, décimo segundo, décimo cuarto, décimo séptimo, décimo octavo, vigésimo primero, vigésimo cuarto, vigésimo séptimo y vigésimo octavo (...).</p>
--	---	---

En fin, el ciudadano actor plantea que resulta aplicable al caso, no el porcentaje legal del tres por ciento (3 %), sino el estándar de un uno por ciento (1 %) sugerido por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como Comisión de Venecia, organismo al que México se incorporó en dos mil diez como miembro de pleno derecho, de conformidad con el principio pro persona establecido en el artículo 1º constitucional.

Lo anterior, toda vez que la Comisión de Venecia emitió durante su 51ª reunión plenaria de cinco-seis de julio de dos mil dos, el Código de buenas prácticas en materia electoral, el cual contiene una serie de directrices, dentro de las cuales destaca, en lo que interesa, la siguiente (énfasis añadido):

“Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas

8. La obligación de recoger cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal. En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las

SUP-JDC-1527/2016

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

[...]"

De la directriz invocada se advierte que el estándar internacional sugerido como una buena práctica democrática consiste en la exigencia de un **uno por ciento (1 %)** de los votantes como requisito para el registro de candidaturas.

Con todo, esta Sala Superior considera, de conformidad con los criterios del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el porcentaje del **tres por ciento (3 %)** previsto en el artículo 201 QUATER, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla no es inconstitucional ni inconvencional, ya que no sólo fue aprobado por una ley en sentido formal y material, sino que, lo decisivo, cumple con el test estricto de proporcionalidad y, por ende, es objetivo y razonable, razón por la cual el estándar del **uno por ciento (1 %)** no es necesariamente un parámetro aplicable en el caso.

SUP-JDC-1527/2016

Similar criterio se siguió por esta Sala Superior al resolver los juicios identificados con las claves SUP-JDC-1509/2016 (legislación electoral del Estado de Hidalgo) y SUP-JDC-1251/2016 (legislación electoral del Estado de Veracruz).

4.3.2 Falta de certeza; falta de resguardo debido de la documentación que contenía el apoyo ciudadano; omisión de estudiar las observaciones requeridas; transgresión a principios normativos; inclusión de domicilio en las cédulas; así como falta de financiamiento público

Este órgano jurisdiccional estima que son **infundados** los agravios relacionados con los temas señalados, en virtud de que en autos no hay pruebas que demuestren que las inconsistencias encontradas en diversas cédulas de apoyo ciudadano, obedezcan a un actuar negligente de la autoridad, además de acuerdo con el informe del Instituto Nacional Electoral **no es posible acoger la pretensión** del actor, dado que dicha autoridad federal, determinó que el impugnante no reunió el porcentaje de apoyo ciudadano para obtener el registro de candidato independiente al cargo de Gobernador en el Estado de Puebla, aspecto que no está sujeto a controversia pues, inclusive, el actor toma como referencia lo decidido por ese Instituto a fin de que le sea otorgado el registro como candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Puebla.

En principio, la afirmación relativa a la falta del resguardo debido en la documentación que contenía el apoyo ciudadano

SUP-JDC-1527/2016

del actor, para este órgano jurisdiccional federal ello no está soportado en elemento de convicción alguno que pueda generar convicción y que resulte idóneo para atribuir responsabilidad a la autoridad en el sentido de que diversas cédulas estaban incompletas o sin llenar. Lo anterior, es así por lo siguiente:

Del instrumento **44898** de catorce de marzo del presente año, pasado ante la fe del **Notario Público 23 en Puebla**, se advierte que en relación con la diligencia solicitada por Ricardo Jiménez Hernández relativa a la entrega de varias cajas que contienen las papeletas o cédulas de apoyo ciudadano, en relación con el proceso electoral, en el cual está participando como aspirante a candidato independiente, entre otros, si bien el fedatario refirió que “Hago constar que dichas cajas se encuentran abiertas y sin ninguna medida de seguridad” y que “Igualmente me presentan una fotografía de las cajas abiertas ya citadas anteriormente en las que no se observa medida de seguridad alguna”, también señaló que **“El evento en que se actúa se desarrolla en absoluto orden y en el que no se suscita incidente alguno digno de señalarse”**.

Ante tal escenario, de autos se desprende diverso oficio IEE/SE-418/16 signado el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, por la Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Puebla, en el cual se comunicó al actor que, de considerarlo pertinente nombrara representante para el seguimiento del resguardo, embalado y captura de la documentación que contenía el apoyo ciudadano que presentó,

SUP-JDC-1527/2016

lo cual no se traduce en que el actor debía estar presente en el traslado de la documentación, además no obra constancia en relación a que el accionante haya realizado algún nombramiento para ello y tampoco nada se dice al respecto en sus demandas.

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que el artículo 4, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla se estatuye que la Ley establecerá el régimen al que se sujetarán las candidaturas independientes.

Por su parte, en el artículo 201 *Bis*, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se precisa que los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para Gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y miembros de ayuntamientos, para lo cual deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como a la convocatoria, los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.

Asimismo, en el artículo 201 *Ter* del mismo ordenamiento se establece que el Consejo General aprobará los Lineamientos y la Convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como candidatos independientes a un cargo de elección popular.

Conforme a dicho dispositivo, la Convocatoria deberá contener, entre otros aspectos, los requisitos para que los ciudadanos

SUP-JDC-1527/2016

emitan los respaldos a favor de los aspirantes y **la forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos.**

En el citado precepto se establece que los aspirantes contarán con treinta días previos al inicio del periodo de registro de candidatos para llevar a cabo los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten.

Asimismo, se precisa que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente lo harán mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General, el cual deberá contener la firma o huella digital del ciudadano y copia de su credencial para votar vigente.

Los aspirantes a un cargo de elección popular tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, siempre que, de manera individual, por fórmula o planilla, según el caso, obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas, respetando en todo momento los porcentajes establecidos en los incisos a), al c), del artículo 201 *Quater*, así como los demás requisitos establecidos en este Código.

El Instituto local **en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva.**

SUP-JDC-1527/2016

En el caso de candidaturas independientes a la Gubernatura del Estado, el citado artículo precisa que las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- ✓ Los nombres de los ciudadanos, aparezcan con datos falsos o erróneos.
- ✓ No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente respectiva.
- ✓ Cuando las firmas correspondan a ciudadanos que no tengan su domicilio en la Entidad.
- ✓ Los ciudadanos a quienes correspondan las firmas de apoyo no aparezcan en la lista nominal de electores con corte en el mes y año designado en la convocatoria respectiva.
- ✓ En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante a candidato independiente, sólo se computará una.
- ✓ En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.
- ✓ No se hayan emitido mediante el llenado del formato que al efecto aprueba el Consejo General, mismo que deberá

SUP-JDC-1527/2016

contener la firma o huella digital del ciudadano y copia de su credencial para votar vigente.

Dentro los plazos que establezca la convocatoria, el Consejo General analizará la solicitud de registro presentada por el ciudadano, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Código local, concluido el análisis el Consejo deberá sesionar con la única finalidad de pronunciarse sobre el registro de las candidaturas que procedan.

Por su parte, en el artículo 201 *Quater*, fracción I, inciso a), del Código Electoral local se establece que los ciudadanos que de manera independiente pretendan ser candidatos a Gobernador, deberán acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo 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.

Dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del listado nominal correspondiente a todo el Estado, esto en correlación con el estudio realizado por esta Sala Superior en el apartado que precede. La fecha de corte del listado nominal será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

Por su parte, en ejercicio de sus facultades, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla emitió los *Lineamientos dirigidos a los (as) ciudadanos (as) que deseen*

SUP-JDC-1527/2016

contender como candidatos (as) independientes al cargo de gobernador del estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015–2016.

En el capítulo relativo a la obtención del apoyo ciudadano se dispone que, a partir del trece de febrero y hasta el trece de marzo de dos mil dieciséis, las personas aspirantes podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido. Asimismo, se establece que no se computarán para los efectos del porcentaje requerido por el Código las cédulas de apoyo ciudadano que se ubiquen en alguno de los supuestos siguientes:

- ✓ El nombre de la ciudadana o el ciudadano que aparezca con datos falsos o erróneos;
- ✓ El nombre de la ciudadana o el ciudadano que no se acompañe de su firma autógrafa o huella digital;
- ✓ La relación de respaldo no contenga la manifestación de apoyo en términos del formato que para tal efecto apruebe el Consejo General;
- ✓ No se acompañe la copia de la credencial para votar vigente de la ciudadana o el ciudadano;
- ✓ La ciudadana o el ciudadano no tenga su domicilio en el Estado;
- ✓ La ciudadana o el ciudadano se encuentre dado de baja de la lista nominal;

SUP-JDC-1527/2016

- ✓ La ciudadana o el ciudadano no sea localizado en la lista nominal;
- ✓ En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, sólo se computará una; y
- ✓ En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante al mismo cargo, **sólo se computará la primera manifestación presentada.** Remitiéndose a la fecha en que se recabó el apoyo ciudadano y, en su caso, la fecha de presentación ante el Organismo Electoral.

En los lineamientos se establece que el Instituto Electoral Local en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda a la elección de Gobernador del Estado de Puebla, constatando que las personas que otorgan el apoyo **aparezcan en la lista nominal de electores** con corte al quince de diciembre de dos mil quince.

En caso de que existieran observaciones a las relaciones de apoyo ciudadano presentadas, se le hará saber al aspirante, **concediéndole un término de cuarenta y ocho horas**, que se contarán de momento a momento, para que manifieste lo que a su derecho convenga y en su caso haga las modificaciones correspondientes en el entendido que no puede presentar nuevos apoyos ciudadanos; si vencido el plazo señalado no se

SUP-JDC-1527/2016

da contestación al requerimiento, la solicitud se tendrá por no presentada.

Por último, en los lineamientos correspondientes se establece que el Consejo General local sesionará a más tardar el dos de abril de dos mil dieciséis para acordar lo conducente respecto a las solicitudes de registro de candidaturas independientes, señalando si se cubrió o no el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, de acuerdo a la información que resulte del cruce de la relación de respaldos que realice y proporcione la Vocalía; en caso de no acreditar el cumplimiento de los requisitos se procederá a dar aviso al aspirante en cuestión, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, exponiendo las causas de la negativa.

Por otro lado, de acuerdo con la responsable el listado nominal del Estado de Puebla, al quince de diciembre de dos mil quince, se integraba con **4'213,193** (cuatro millones doscientos trece mil) electores, de manera que la cantidad equivalente al 3% de la lista nominal asciende a **126,395** (ciento veintiséis mil trescientos noventa y cinco) ciudadanos, aspecto que no es controvertido por el accionante y debe quedar firme.

Asimismo, del informe del Instituto Nacional Electoral respecto del análisis realizado a la solicitud de registro de Ricardo Jiménez Hernández como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Puebla, se advierte que aportó un total de 147, 906 cédulas de apoyo ciudadano, siendo que la

SUP-JDC-1527/2016

autoridad federal solo encontró 86,659 cédulas de ciudadanos inscritos en la lista nominal.

Cabe mencionar, que el enjuiciante no cuestiona el informe del Instituto Nacional Electoral en el sentido de que, de las 147,906 cédulas de apoyo, únicamente se encontraron 86,659 correspondían a ciudadanos inscritos en la lista nominal; por tanto, tal informe tampoco está sujeto a controversia.

En este orden de ideas, los agravios del actor son **ineficaces** porque aun cuando le asistiera la razón en cuanto a que los requisitos relativos al domicilio y la clave de elector en las cédulas son desproporcionados, y que es verdad que de la normativa antes expuesta, no se advierte, en principio, alguna atribución expresa de la responsable para verificar y establecer que las firmas estampadas en las cédulas de apoyo discrepaban de la credencial de elector cuya copia se acompañó; resulta que de cualquier forma solo 86,659 cédulas de apoyo corresponden a ciudadanos inscritos en la lista nominal, por lo que, en modo alguno se acerca al requerido en ley para que se otorgara el registro de mérito, el cual es de 126,395, sin que se puedan agregar las 34,257 por inconsistencias en la firma y 10,620 que fueron requeridas para subsanar errores, porque las mismas derivan de la verificación que hizo la autoridad electoral local, pero sin que hayan sido validadas por la autoridad electoral federal.

Similares consideraciones, en lo aplicable al caso concreto, se utilizaron al resolver por unanimidad de votos, la ejecutoria

SUP-JDC-1527/2016

dictada en el expediente del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-1505/2016.

A partir de lo anterior, se estima que no es posible acoger la pretensión de Ricardo Jiménez Hernández a fin de que se le otorgue el registro como candidato independiente a Gobernador del Estado de Puebla, con lo cual se estima que procedente **confirmar** la negativa de registro atinente, por tanto, tampoco es posible que pueda recibir financiamiento público para los efectos solicitados.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **CONFIRMA** la negativa de registro a Ricardo Jiménez Hernández como candidato independiente a Gobernador del Estado de Puebla para el proceso electoral ordinario local 2015-2016.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, quien emite voto particular, ante la Subsecretaría General de Acuerdos que autoriza y da fe.

SUP-JDC-1527/2016

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-JDC-1527/2016

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 5 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES SUP-JDC-1527/2016.

Con el debido respeto a los señores magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 5 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, me permito formular voto particular pues no comparto las consideraciones por la que sustenta la constitucionalidad del artículo *201 QUATER, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla*, que establece el requisito relativo que, para gobernador del Estado, el respaldo ciudadano deberá ser cuando menos del 3% del listado nominal.

Si bien esta Sala Superior ha resuelto en ocasiones anteriores sobre la validez del porcentaje del 3% del respaldo ciudadano que deben acreditar las y los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes a Gobernador en los estados de **Hidalgo** (SUP-JDC-1509/2016), **Veracruz** (SUP-JDC-1251/2016) y **Tlaxcala** (SUP-JDC-1/2016); esto ha sido en congruencia con la obligatoriedad de los criterios sustentados por la Suprema Corte de

SUP-JDC-1527/2016

Justicia de la Nación, cuando por una votación mayor a 8 de sus integrantes, ha determinado la constitucionalidad de las normas que preveían ese porcentaje.

En los referidos casos, he emitido un voto razonado pues coincidía en la obligatoriedad de las acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que se habían pronunciado sobre la validez de la exigencia del 3% de firmas de apoyo para obtener el registro como candidato independiente a Gobernador.

Sin embargo, mi voto razonado se sustentaba en que el porcentaje requerido debía ser del 1% conforme con los estándares desarrollados por la Comisión de Venecia como “buenas prácticas en materia electoral” en el que se exigía el 1% de los votantes.

No obstante lo anterior, en el presente caso, no puedo emitir voto razonado en tanto que en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 relacionadas con el estudio sobre la constitucionalidad del *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó las acciones de inconstitucionalidad respecto del artículo 201 QUATER, fracción I, inciso a) del referido Código.

La razón de que se desestimara el concepto de invalidez se sustentó en que no se obtuvo la votación calificada de cuando menos ocho votos exigida para que se declarara la invalidez de las normas generales de que se trata.

En efecto, el proyecto que se sometió a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, proponía la validez del

SUP-JDC-1527/2016

artículo 201 QUATER, fracción I, inciso a) del referido Código por cuanto se refería al porcentaje de apoyo ciudadano para quienes pretendieran ser candidatos independientes, concretamente el porcentaje del 3% que fue combatido. Esto con apoyo en diversos precedentes que declararon la constitucionalidad de disposiciones de similar contenido.

Empero, en la votación respectiva se expresó una mayoría de seis votos en contra de la propuesta y por la invalidez de ese supuesto normativo, por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales.

Por el contrario, quienes apoyaron el proyecto tuvieron una minoría de cuatro votos de la señora Ministra Luna Ramos y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora.

Resulta importante destacar que a pesar de los precedentes que había sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la constitucionalidad del 3% en los estados de Colima, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Ciudad de México, Sonora, Guerrero, Guanajuato y Tamaulipas; contrario a esos precedentes, en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 relacionada con el estado de Puebla, hubo solamente una mayoría de seis votos por la constitucionalidad y cuatro votos que apoyaban la inconstitucionalidad del 3% del apoyo ciudadano.

De modo que al no haber alcanzado la votación calificada de ocho votos, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimara el concepto de invalidez y, por tanto, no hiciera pronunciamiento alguno relacionado con el requisito del porcentaje de respaldo

SUP-JDC-1527/2016

ciudadano previsto para que un ciudadano obtenga su registro como candidato independiente al cargo de Gobernador de Puebla. De manera que no existe un estudio de constitucionalidad de la norma que ahora se controvierte.

Conforme con el artículo 72 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. De modo que si no se aprobaran por mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Luego, conforme al segundo párrafo del referido precepto, si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria se aplicara la norma general declarada inválida, el afectado podrá denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto en la Ley de Amparo.

Conforme con lo anterior, cuando no se obtenga la mayoría calificada para declarar la invalidez de una norma, podrá ser cuestionada su constitucionalidad a través del juicio de amparo.

Luego, una interpretación sistemática de ese precepto con los medios de impugnación en materia electoral, llevaría a estimar que tratándose de la desestimación de conceptos de invalidez en materia electoral, por no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos, dichos preceptos pueden ser inaplicados por esta Sala Superior si se estima que resulta ser una regulación contraria a la Constitución.

Por tanto, al no existir un criterio mayoritario sobre la validez de ese 3% como ocurrió al resolver las acciones de inconstitucionalidad de

SUP-JDC-1527/2016

Colima, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Ciudad de México, Sonora, Guerrero, Guanajuato y Tamaulipas; es que esta Sala Superior debería proceder conforme a sus criterios precedentes en los que ha aplicado el estándar internacional del 1% de las firmas de apoyo de respaldo ciudadano para obtener el registro como candidato independiente al Gobierno de Puebla.

Al resolver por unanimidad el juicio ciudadano SUP-JDC-1004/2015 relacionado con el requisito del 4% de las firmas de apoyo para obtener el registro como candidato independiente en el estado de Baja California Sur, esta Sala Superior determinó que ante la ausencia de pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la validez del 4% como exigencia de firmas de respaldo ciudadano para obtener el registro de Gobernador de Baja California Sur, procedía la inaplicación de la porción normativa que exigía ese porcentaje de firmas de apoyo y concluyó que, a partir del estándar internacional sugerido como una buena práctica democrática, lo procedente era exigir el 1% del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas.

Aclaro, no es que me esté apartando de mi criterio en los que he venido emitiendo voto razonado en asuntos de naturaleza análoga, pues en aquellos asuntos he votado así pues he reconocido que lo decidido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos antes precisados, vincula a este órgano jurisdiccional electoral federal. Sin embargo, conforme he sostenido, la exigencia del porcentaje de firmas de apoyo debería de ser del 1%.

Empero, en el caso particular al no existir un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la validez del 3% previsto en el artículo 201 QUATER, fracción I, inciso a) del

SUP-JDC-1527/2016

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, es que voto en contra al estimar que el porcentaje de apoyo debe ser del 1%.

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

Al respecto, considero que los estándares y buenas prácticas reconocidas por organismos internacionales tienen un carácter orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia.

Así, dichos estándares constituyen criterios que pueden asumirse por las y los impartidores de justicia, en tanto que constituyen pautas interpretativas conforme a las cuales se pueden dotar de contenido los preceptos normativos nacionales. Esto se traduce en una obligación de los órganos encargados de la impartición de justicia de dialogar con los estándares de referencia, la cual debe entenderse como un corolario del principio *pro persona* y del principio de progresividad, reconocidos, respectivamente, en el segundo y en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional.

Conforme a ambos principios interpretativos, los contenidos de los derechos humanos, además de estar limitados por una prohibición de regresividad, deberán admitir modificaciones en la medida en que amplíen el ámbito de su protección, ya sea mediante una auténtica ampliación de su contenido, ya sea mediante una ampliación de los sujetos titulares del derecho en comento.

SUP-JDC-1527/2016

A partir de lo anterior, si se retoma este criterio en el presente caso, resulta incuestionable para que los estándares desarrollados por la Comisión de Venecia como “buenas prácticas en materia electoral” válidamente podrían ser tomados en cuenta para dotar de contenido el derecho al voto pasivo o de acceso a cargos de elección popular. El derecho en comento, como corolario inescindible del principio de sufragio universal, contribuye a dar una dimensión, no sólo formal, sino material, al reconocimiento de las candidaturas independientes, como una opción política real, válida y viable.

En efecto, la Comisión de Venecia emitió durante su 51ª reunión plenaria de cinco-seis de julio de dos mil dos, el Código de buenas prácticas en materia electoral. Este Código contiene una serie de directrices, dentro de las cuales destaca la siguiente:

“Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas

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

9. Otro procedimiento consiste en exigir un depósito que se reembolsa solamente si el candidato o el partido recogen más de un determinado porcentaje de sufragios. Este método parece más eficaz que la recogida de firmas. Sin embargo, el monto del

SUP-JDC-1527/2016

depósito y el número de sufragios exigido para el reembolso de esa suma no deberían ser excesivos.”

De la directriz en comento se desprende que el estándar internacional sugerido como una buena práctica democrática consiste en la exigencia de un uno por ciento del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas.

Así, este estándar internacional deberá considerarse para dotar de contenido las disposiciones constitucionales que operan como fundamento de las candidaturas independientes. Este ejercicio interpretativo se basa en lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional, el cual exige interpretar las normas de derechos humanos, incluyendo las de los derechos político-electorales, de conformidad con la Constitución y las normas internacionales de derechos humanos. Así, esta interpretación a la luz del estándar propuesto por la Comisión de Venecia contribuye a dotar de contenido el derecho de acceso a cargos públicos, en la modalidad de acceso vía candidaturas independientes, ante la falta de un referente normativo que, siendo el resultado de la libre configuración legislativa, resulte en una exigencia proporcional al derecho humano que se regula.

Al respecto, es importante destacar el contenido de nuestra jurisprudencia 21/2015, en la que se ha reconocido el carácter orientador de los estándares internacionales y las buenas prácticas de los organismos internacionales.

“ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS. De una interpretación sistemática y funcional del artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que a efecto de dotar de contenido a las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar de conformidad con lo establecido en la Constitución y los tratados

SUP-JDC-1527/2016

internacionales en la materia, en observación, entre otros, de los principios pro persona y de progresividad, conforme a los cuales esos derechos deben ser ampliados de manera paulatina. En consecuencia, resulta conforme con esos parámetros de interpretación la aplicación de estándares y buenas prácticas reconocidas por los organismos internacionales, siempre y cuando tengan como finalidad orientar la actividad del intérprete de la normativa correspondiente, para la ampliación de los derechos humanos contenidos en ella.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1004/2015.—Actor: Benjamín de la Rosa Escalante.—Autoridad responsable: Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.—27 de mayo de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Raúl Zeuz Ávila Sánchez y Arturo Guerrero Zazueta.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-193/2015.—Recurrente: Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.—29 de mayo de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-582/2015 y acumulado.—Actores: Partido Acción Nacional y otro.—Autoridad responsable: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.—3 de junio de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintinueve de julio de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.”

Es importante destacar que el posicionamiento de la Comisión de Venecia coincide con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas, en la que se cuestionó, entre otros requisitos, la exigencia de uno por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, prevista en el artículo 371, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-JDC-1527/2016

Por lo tanto, en mi concepto, se trata de un requisito análogo, pues en ambos casos se regula el registro de una candidatura para contender por la titularidad del Poder Ejecutivo.

Como consecuencia de lo anterior, estimo que se encontraría ajustado al derecho internacional de los derechos humanos, que el respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes a cualquier cargo de elección popular, se estableciera en un porcentaje del 1% de la lista nominal de electores o del padrón electoral, de la demarcación territorial que comprenda la elección que corresponda.

Con base en lo anterior, me parece que al actor le alcanzaría las firmas validadas por el Instituto Nacional Electoral si se toma en cuenta que el listado nominal del Estado de Puebla, al quince de diciembre de dos mil quince, se integraba con 4'213,193 (cuatro millones doscientos trece mil) electores, de manera que la cantidad equivalente al 1% de la lista nominal ascendería a 42,131 (cuarenta y dos mil trescientos treinta y uno) ciudadanos.

De modo que si conforme al informe del Instituto Nacional Electoral respecto del análisis realizado a la solicitud de registro de Ricardo Jiménez Hernández como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Puebla, se advierte que aportó un total de 147, 906 cédulas de apoyo ciudadano, siendo que la autoridad federal solo encontró 86,659 cédulas de ciudadanos inscritos en la lista nominal; resulta incuestionable que el aspirante obtuvo más del 1% que propondría tener como exigencia para obtener el registro como candidato independiente.

SUP-JDC-1527/2016

Estas son las consideraciones que sustentan el sentido de mi voto en el presente caso.

MAGISTRADA ELECTORAL

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA