

**JUICIOS DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y  
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTES:** SUP-JRC-39/2013 Y  
SUP-JDC-837/2013, ACUMULADOS

**ACTORES:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA,  
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y  
ARMANDO PÉREZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIOS:** FERNANDO  
RAMÍREZ BARRIOS, ANGEL  
EDUARDO ZARAZÚA ALVIZAR,  
GUSTAVO CÉSAR PALE BERISTAIN  
Y JOSÉ EDUARDO VARGAS  
AGUILAR

México, Distrito Federal, veintidós de abril de dos mil  
trece.

**VISTOS**, para resolver los autos de los juicios de revisión  
constitucional electoral y para la protección de los derechos  
político-electorales del ciudadano, promovidos *per saltum*, el  
primero, por los partidos de la Revolución Democrática y Acción  
Nacional y, el segundo, por Armando Pérez, en contra de los  
acuerdos IEQROO/CG/A-046-13 por el que se aprueban los  
“Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el  
registro de candidaturas independientes durante el proceso  
electoral local ordinario 2013” y el IEQROO/CG/A-047-13 por el

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

que se aprueba la “Convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario 2013”, ambos emitidos por el Consejo General del ya referido Instituto local; y

### **RESULTANDO**

**I. Antecedentes.** De las constancias en autos se advierte lo siguiente:

**a. Reformas a la Ley Electoral de Quintana Roo.** El veintidós de noviembre y el siete de diciembre, ambos de dos mil doce, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo los decretos 179 y 199, emitidos por el Congreso local mediante los cuales se realizaron diversas modificaciones a la constitución local y a la ley electoral, con el fin de incluir las candidaturas independientes.

**b. Acciones de inconstitucionalidad.** En contra de tales modificaciones, los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, promovieron acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo a esas demandas, se integraron las acciones de inconstitucionalidad 67, 68 y 69 de dos mil doce.

**c. Sentencia de las acciones de inconstitucionalidad.** En las sesiones públicas de cinco, siete, once, doce y catorce de marzo de este año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

En dichas sesiones, entre otras cuestiones, se desestimaron los conceptos de invalidez del artículo 134, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo.

**d. Aprobación de lineamientos y convocatoria.** El dieciséis de marzo del presente año, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo emitió los "Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013", y aprobó la "Convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario 2013".

La convocatoria fue publicada en el diario "Quequi" el dieciocho de marzo inmediato.

**II. Juicio de revisión constitucional electoral.** En contra de los lineamientos y convocatoria referidos, el diecinueve de marzo de dos mil trece, los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional presentaron juicio de revisión constitucional electoral.

El primero de abril de la presente anualidad, el referido medio de impugnación fue recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, acompañado del informe circunstanciado, y demás constancias atinentes.

El mismo día, el Magistrado Presidente de ese órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente SX-JRC-37/2013.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

**III. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** A su vez, el veintiuno de marzo del año en curso, Armando Pérez promovió juicio ciudadano.

El veintisiete de marzo de dos mil trece, se recibió en la citada Sala Regional el escrito de demanda, el informe circunstanciado, y demás constancias atinentes.

El mismo día, el Magistrado Presidente de dicho órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente SX-JDC-122/2013.

**IV. Acuerdo de la Sala Regional.** Mediante acuerdo de tres de abril del año en curso, la Sala Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal acordó, entre otros aspectos, solicitar a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ejerciera la facultad de atracción sobre los juicios **SX-JRC-37/2013** y **SX-JDC-122/2013**, acumulados.

**V. Ejercicio de la facultad de atracción.** Este órgano jurisdiccional federal, al fallar la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la propia Sala Superior, expediente **SUP-SFA-7/2013**, resolvió lo siguiente:

**"PRIMERO.** Es procedente ejercer la facultad de atracción de la Sala Superior respecto de los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JRC-37/2013 y SX-JDC-122/2013 ACUMULADOS, promovidos, el primero, por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional y, el segundo, por Armando Pérez, por los motivos expuestos en el considerando segundo de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Devuélvase a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, el expediente identificado en el proemio de esta resolución, así como sus anexos,

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

para el efecto de que se integren los expedientes de los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y en su oportunidad realice los trámites de registro y turno que en derecho procedan."

**VI. Turno a ponencia.** Mediante proveídos de cuatro de abril de dos mil trece, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar los expediente SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013; asimismo, turnarlos a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la ley adjetiva de la materia.

**VII. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, y

### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en lo establecido en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos d) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 83, párrafo 1, inciso a) y 87, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de dos juicios, uno de revisión constitucional electoral y otro para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovidos por los Partidos de la Revolución Democrática y Acción

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Nacional y por Armando Pérez, respectivamente, a fin de controvertir los acuerdos IEQROO/CG/A-046-13 por el que se aprueban los “Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013” y el IEQROO/CG/A-047-13 por el que se aprueba la “Convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario 2013”, ambos emitidos por el referido instituto electoral local; en el entendido de que esta Sala Superior ejerció su facultad de atracción al considerar que el asunto reviste las características de importancia y trascendencia, por tratarse de temas relacionados con la fijación de criterios atinentes al tema de candidaturas independientes.

**SEGUNDO. Acumulación.** Esta Sala Superior advierte la existencia de conexidad entre los juicios al rubro indicados, toda vez que de la lectura de las demandas se desprende identidad en los actos reclamados, así como en la autoridad responsable.

En efecto, en ambos medios de impugnación se controvierten, los acuerdos en los que se aprobaron los “Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013” y la “Convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario 2013”, ambos emitidos por el Consejo General del ya referido instituto local.

En tal virtud, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con la finalidad de que sean decididos de manera conjunta para facilitar su pronta y expedita resolución, así como para evitar la posibilidad de emitir fallos contradictorios, se decreta la acumulación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-837/2013, al diverso juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-39/2013, por ser éste el que se recibió primero ante la autoridad responsable.

En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia al expediente acumulado.

**TERCERO. Análisis del *Per Saltum*.** Los actores aducen que promueven *per saltum* el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al considerar que el proceso de selección de candidatos independientes establecido en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo ya ha iniciado con los acuerdos, lineamientos y convocatoria impugnados, siendo así que la continuación y brevedad de dicho proceso de selección, declaratoria y registro de candidatos independientes en el Estado de Quintana Roo, impide agotar la cadena impugnativa, traduciéndose en una amenaza para los derechos objeto del litigio.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

A juicio de esta Sala Superior, la acción *per saltum* para conocer del juicio en que se actúa, está justificada como se expone a continuación.

Este órgano jurisdiccional ha sustentado en la tesis de jurisprudencia 9/2001, con el 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 REQUISITO<sup>1</sup>**, que los justiciables están exentos de la exigencia de agotar los medios de defensa previstos en las leyes electorales locales, cuando ello se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto de litigio; es decir, cuando los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo, puedan implicar la disminución considerable o la extinción del contenido de las pretensiones, o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto electoral se debe considerar en ese supuesto definitivo y firme.

En el particular, de los escritos de demanda se advierte que la controversia de este asunto versa sobre los diversos acuerdos dictados por el instituto electoral local relacionados con el proceso de registro de candidatos independientes en el Estado de Quintana Roo para el proceso electoral local en curso.

Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 151 de la Ley Electoral de Quintana Roo el proceso electoral da inició con

---

<sup>1</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 254-256.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

la primera sesión que el Consejo General del multicitado instituto celebre el dieciséis de marzo del año de la elección, razón por la cual la acción *per saltum* ante esta instancia jurisdiccional, se encuentra justificada.

Esto es así, porque si bien el sistema de medios de impugnación en materia electoral local en Quintana Roo prevé el juicio de inconformidad para impugnar, entre otros, los actos o resoluciones de los órganos centrales del instituto electoral local con excepción de los que son materia del juicio de nulidad local, así como el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense respecto de violaciones al derecho a ser votado en las elecciones locales; lo cierto es que el agotamiento de tales instancias podría implicar la disminución considerable o la extinción del contenido de las pretensiones de los actores, dado que las mismas se relacionan con las diversas etapas del proceso de registro de candidatos independientes en el contexto del proceso electoral local que se encuentra en curso.

Al respecto se destaca que conforme a los lineamientos y convocatoria impugnados, la recepción de solicitudes para participar en el proceso de registro como candidatos independientes dio inicio el veintiséis de marzo, respecto de miembros de ayuntamientos, y el cinco de abril en el caso de diputados; siendo que la declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes será el veintitrés y treinta de abril, respectivamente.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Máxime que en términos del artículo 161, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, los plazos para recibir las solicitudes de registro como candidatos (tanto independientes como postulados por algún partido político) serán el ocho de mayo en el caso de ayuntamientos, y el catorce de mayo para diputados locales.

Por tanto, es claro que el presente asunto requiere de una pronta resolución, puesto que el transcurso del tiempo pone en riesgo la reparabilidad de las presuntas violaciones aducidas por las impetrantes, por lo que ha lugar a tener por justificada la acción *per saltum*.

Consecuentemente resulta **infundada** la causa de improcedencia invocada en el juicio de revisión constitucional electoral por la autoridad responsable.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Se realizará el estudio de las causas de improcedencia que refiere la autoridad responsable en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-837/2013, una vez que la que se invoca en el juicio de revisión constitucional electoral ha sido desvirtuada en el considerando anterior.

La responsable señala que en la especie se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que el actor se limita a solicitar la inaplicación del artículo 134, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, el cual fue objeto de análisis, estudio y resolución por parte de la Suprema Corte de

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.

Dicha causal de improcedencia deviene **infundada** en razón de lo siguiente.

El artículo 10, párrafo 1, inciso f) de la ley de medios en cita, refiere lo siguiente:

"Artículo 10

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

...

f) Cuando en el medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

..."

Ahora bien, para que se actualice la causal de improcedencia antes citada, son necesarios los siguientes elementos:

a) Que en el medio de impugnación se solicite exclusivamente, la no aplicación de una norma general en materia electoral, y

b) Que la norma electoral cuya inaplicación se solicita haya sido declarada válida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una acción de inconstitucionalidad.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

En el caso, no se actualiza ninguno de los dos supuestos antes mencionados, pues, en cuanto al primero, del análisis del escrito de demanda presentado se advierte que los agravios hechos valer no están encaminados exclusivamente a solicitar la inaplicación del artículo 134, segundo párrafo, fracciones II y III, de la citada ley electoral local, como lo refiere la responsable, pues también solicitan la inaplicación de las condiciones y requisitos previstos en el punto 26 de los Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidatos independientes, y de la Base Décima Sexta de la Convocatoria derivada de los citados lineamientos.

Por tanto, queda demostrado que el juicio ciudadano en comento no controvierte de forma exclusiva el artículo al que hacen alusión la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

Por otra parte, en cuanto al segundo de los elementos de la causal de improcedencia bajo estudio, se deben tener en cuenta los artículos 72 y 73, en relación con el 41, fracción V, todos ellos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido es el siguiente:

### **“TÍTULO II De las Controversias Constitucionales**

#### **CAPÍTULO VI De las sentencias**

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

...

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

...

### TÍTULO III De las Acciones de inconstitucionalidad

#### CAPÍTULO III De las sentencias

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.

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Asimismo, el Máximo Tribunal a partir de la interpretación de dichas disposiciones estableció la jurisprudencia P./J. 15/2002, con el rubro y texto siguientes:<sup>2</sup>

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.** Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto,

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no. P./J. 15/2002, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, p. 419.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

en un punto resolutivo de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión.”

De las disposiciones anteriores es posible concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, puede, entre otros supuestos, declarar la validez o invalidez de la norma o desestimar la acción ejercitada.

La reforma al artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por la que se incluyó la figura de las candidaturas independientes, fue controvertida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en las acciones de inconstitucionalidad 67 y acumuladas 68 y 69 de dos mil doce.

De la revisión de las versiones taquigráficas de las sesiones públicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebradas los días cinco, siete, once, doce y catorce de marzo de este año, en las que se discutió el proyecto de resolución de la citada acción de inconstitucionalidad, se desprende lo siguiente:<sup>3</sup>

- Respecto al estudio de la constitucionalidad del artículo 134 de la ley electoral local, el Pleno del Máximo Tribunal abordó su análisis dividiéndolo en

---

<sup>3</sup> Consultable en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la dirección [http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver\\_taquigraficas.aspx](http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx)

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

tres temas: la norma que prevé el derecho de los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes a buscar el respaldo de la ciudadanía (fracción I); que únicamente el ciudadano, fórmula o planilla que obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo tendrá derecho a registrarse como candidato independiente (fracción II); y el requisito de obtener el respaldo mínimo del dos por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral en la respectiva demarcación (fracciones III y IV).

- En la sesión de once de marzo de dos mil trece, el Pleno, en votación económica, aprobó el proyecto del Ministro Alberto Pérez Dayán, en el sentido de considerar que no le asiste la razón a los accionantes al sostener que es inconstitucional que los aspirantes a candidatos tengan oportunidad de realizar actos de promoción ante la ciudadanía para buscar el apoyo para ser registrados como candidatos.
- En la sesión de doce de marzo de dos mil trece, en una votación de ocho votos en contra y tres a favor del proyecto del Ministro Alberto Pérez Dayán, el Pleno determinó desestimar la parte que proponía declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 134, fracción II, relativa a que sólo uno de los aspirantes podrá registrar su candidatura.
- En la sesión de catorce de marzo de dos mil trece, en cuanto a la propuesta de declarar inválida la

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

porción normativa del artículo 134, fracción III, relativa al requisito de dos por ciento de apoyo para obtener el derecho a registrarse como candidato independiente, se tuvo una votación de seis votos en contra de la propuesta del proyecto y por la validez; por otra parte, respecto de la propuesta de declarar inválida la porción normativa del artículo 134, fracción IV, se tuvo una votación de seis votos en contra de la propuesta del proyecto y por la validez en cuanto al requisito del dos por ciento, y de siete votos en contra de la propuesta y por la validez en cuanto a la distribución de los porcentajes. Por lo anterior, en ambos casos se determinó desestimar la propuesta de invalidez del proyecto.

En concordancia con lo anterior, en la propia sesión de catorce de marzo del año en curso, el Pleno del Máximo Tribunal decidió la acción de inconstitucionalidad y aprobó como resolutivo SEGUNDO lo siguiente:

“SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 134, fracciones II, III, en la porción normativa que indica ‘de por lo menos el 2%’ y IV, en el tramo normativo que señala ‘el 2% al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje’.”

Por otra parte, en la misma sesión, como resolutivo CUARTO, determinó lo siguiente:

“CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 32, 87, fracción II, 116, 118 al 123, 124, fracciones VI y VII; 125 al 133, 135 a 138, 140, 143, fracción IV; 160, 254, fracción III, 272, 276, 295, inciso e), y 319 de la Ley Electoral, así como

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

del diverso 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo”

Como puede advertirse de las versiones taquigráficas y de las anteriores transcripciones, la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los argumentos de invalidez hechos valer en cuanto al artículo 134, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no actualiza el supuesto previsto en el artículo 10, fracción f), de la ley adjetiva electoral, ya que en la especie no se declaró la validez de la norma, sino la desestimación de la acción, razón por la cual debe desestimarse la causal de improcedencia en estudio.

En otro orden de ideas, la responsable aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que el actor carece de interés jurídico para impugnar los acuerdos materia de los presentes juicios, en virtud de que los mismos no le causan afectación alguna a su esfera de derechos, ya que en su opinión se trata únicamente de actos meramente declarativos.

Dicha causal de improcedencia deviene **infundada** en razón de lo siguiente.

En el juicio ciudadano en comento se controvierten los acuerdos IEQROO/CG/A-046-13 y IEQROO/CG/A-047-13 por los que se aprueban los lineamientos y convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

electoral dos mil trece en el Estado de Quintana Roo, toda vez que, en concepto del demandante, se afecta su derecho de ser votado, respecto de su registro como candidato independiente a diputado local y en ese sentido, promueve el juicio de mérito por ser la vía idónea para restituir el derecho supuestamente conculcado, dicha situación resulta suficiente para la satisfacción del requisito analizado en el presente apartado.

Esta Sala Superior estima que le asiste interés jurídico al actor para promover el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, exclusivamente en la esfera de la afectación individual de su propio derecho político electoral ya que el mismo formula agravios respecto de los requisitos que se plantean en los lineamientos y convocatoria controvertidos, para poder participar en el proceso de registro de candidaturas independientes.

En efecto, el actor dirige sus agravios a controvertir los requisitos que se exigen para poder obtener el registro como candidato independiente, a partir de la publicación de los mismos, ya que de confirmarse estos, en su opinión se pone en riesgo su derecho de ser votado, siendo que en el momento en que presentó su demanda aún no había iniciado siquiera el periodo para el registro de aspirantes a candidatos independientes para la modalidad de diputados.

Cabe destacar que el actor promueve en su calidad de ciudadano mexicano con residencia en el Estado de Quintana Roo, situación que busca acreditar con la copia simple que acompañó a su demanda de la credencial para votar, sin que

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

dicha calidad se encuentre controvertida ni se cuente en autos con prueba en contrario, por lo que se presume su situación como tal, lo cual lo legitima para promover el presente juicio al alegar la vulneración del derecho a ser votado como candidato independiente a diputado local para el proceso electoral dos mil trece en la citada entidad federativa.

Al haber sido desestimadas las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable en los presentes asuntos se inicia el estudio de los requisitos de procedencia de los presentes juicios.

**QUINTO. Procedencia y requisitos especiales de procedibilidad.** Los presentes medios de impugnación cumplen con los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f); 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

**a) Forma.** Los juicios se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto impugnado, y en ellos consta el nombre y firma autógrafa de los promoventes, el domicilio para oír y recibir notificaciones y los ciudadanos autorizados para tal efecto, la identificación de los actos combatidos, los hechos materia de la impugnación y la expresión de agravios atinente.

**b) Oportunidad.** Se encuentra satisfecho el requisito, ya que los medios de impugnación, al haberse interpuesto vía *per saltum*, se presentaron respetando el plazo para la interposición

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

del medio de defensa ordinario (juicio de inconformidad y juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense, respectivamente).

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que cuando el plazo previsto para agotar el recurso local que abre la primera instancia es menor al establecido para la promoción del medio de impugnación federal, el afectado está en aptitud de hacer valer el medio respectivo dentro del referido plazo aunque desista posteriormente, o en su defecto, dentro del propio plazo fijado para la promoción de ese medio local.

El anterior criterio resulta aplicable *mutatis mutandi* en los juicios en estudio y ha sido recogido en la jurisprudencia 9/2007, cuyo rubro es: **PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.**<sup>4</sup>

En el caso, el plazo para la presentación tanto del juicio de inconformidad local como del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense, en términos del artículo 25, primer párrafo, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo, es de tres días contados a partir del día siguiente a aquél en se tenga conocimiento del acto que se recurre.

---

<sup>4</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 459 a 460.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Al respecto, los acuerdos impugnados fueron tomados por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo en su sesión ordinaria de dieciséis de marzo del año en curso, y en el caso del juicio de revisión constitucional electoral la demanda fue interpuesta el diecinueve del mismo mes y año, por lo que es innegable que el plazo de tres días se cumplió a cabalidad.

Por su parte, en el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la publicación en diarios de circulación local, en específico en el diario "Quequi", tuvo lugar el dieciocho de marzo del presente año, y si la demanda fue interpuesta el veintiuno de marzo siguiente, es innegable que el requisito contemplado en la jurisprudencia antes citada se cumple cabalmente.

**c) Legitimación.** Los juicios de mérito son promovidos por parte legítima, de conformidad con lo establecido en los artículos 80, párrafo 1, y 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello, porque el dispositivo jurídico en comento contempla que dichos medios de impugnación sólo pueden ser incoados por los partidos políticos y, por los ciudadanos, respectivamente; en el caso, los actores son los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, y Armando Pérez como ciudadano, que acuden por su propio derecho.

**d) Personería.** Por otra parte, se tiene por acreditada la personería de los representantes propietarios de los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, respectivamente, ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo,

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

tal y como lo reconoce la responsable al momento de rendir su informe de ley, acorde con el artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En esas condiciones, es claro que quienes presentan la respectiva demanda del juicio de revisión constitucional electoral, cuentan con la personería suficiente, en términos de los dispuesto en el artículo 88, apartado 1, inciso a), de la citada ley adjetiva de la materia.

**e) Interés jurídico.** Los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, tienen interés jurídico en el presente caso ya que esta Sala Superior ha sostenido el criterio jurisprudencial de que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos, que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales.

Lo anterior se debe, entre otras razones, a que si los actos preparatorios son de carácter instrumental, respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de los mismos, afectan el interés de los ciudadanos que pueden votar en los comicios a celebrarse posteriormente; sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ése interés, ni en forma individual, ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, sin

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

permitir invocar en estos casos, como agravios, las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, pues los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables, al término de esa etapa del proceso electoral.

En ese sentido, los lineamientos para el registro de candidaturas independientes se encuentran en el contexto de la etapa preparatoria del proceso electoral local.

Lo anterior, se encuentra recogido en la jurisprudencia 15/2000, con el rubro **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**<sup>5</sup>

Por lo que hace a Armando Pérez, cuenta con interés jurídico en los términos referidos en el considerando previo, al desvirtuar la causa de improcedencia referida por la autoridad responsable.

**f) Definitividad y firmeza.** Como ya se expuso en el Considerando relativo al análisis de la figura del *per saltum*, los juicios de mérito cumplen con los extremos para ser considerados como una excepción del cumplimiento del requisito de definitividad.

**g) Violación de preceptos constitucionales.** Por lo que respecta al juicio de revisión constitucional electoral, se cumple

---

<sup>5</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 455 a 457.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

también con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que los partidos políticos actores manifiestan que se violan en su perjuicio los artículos 14, último párrafo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y n) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, y toda vez que el requisito en comento debe entenderse en sentido formal, atento a lo dispuesto en la Jurisprudencia 2/97, cuyo rubro es: **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA**<sup>6</sup>, es evidente que el mismo se encuentra debidamente satisfecho.

**h) Violación determinante.** En la especie, se cumple el requisito previsto en el artículo 86, párrafo primero, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de la elección.

Lo anterior, porque se relaciona con el procedimiento para registrar candidatos independientes a diversos cargos de elección popular en el proceso electoral local del año en curso,

---

<sup>6</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 380 a 381.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

lo que implica que impacta directamente en quienes podrán participar con dicha calidad en el proceso.

Aunado a que conforme a los lineamientos y convocatoria impugnados, la recepción de solicitudes para participar en el proceso de registro como candidatos independientes dio inicio el veintiséis de marzo, respecto de miembros de ayuntamientos, y el cinco de abril en el caso de diputados; siendo que la declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes será el veintitrés y treinta de abril, respectivamente; de ahí que se tenga por satisfecho el requisito específico de procedibilidad aludido.

**i) Reparación material y jurídicamente posible.** El requisito consistente en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, establecido en los incisos d) y e) del artículo 86, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se cubre en la especie ya que es relativo a la etapa de preparación de la elección, la cual, en términos del artículo 151 de la Ley Electoral de Quintana Roo, concluirá hasta que tenga lugar la jornada electoral correspondiente.

Ahora bien, toda vez que, en la especie, se cumplieron los requisitos de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, así como los del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los motivos de impugnación expuestos por el partido político y los ciudadanos enjuiciantes, en sus respectivos escritos de demanda.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

### **SEXTO. Resumen de agravios.**

**Resumen de agravios hechos valer por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional (SUP-JRC-39/2013).** En el escrito de demanda signado conjuntamente por los institutos políticos mencionados, se hacen valer los siguientes motivos de inconformidad.

1. Se duelen del contenido de los puntos 22 y 23 de los Lineamientos para el registro de candidaturas independientes así como de la base “DÉCIMA TERCERA” de la Convocatoria para el registro de candidaturas independientes, ambos documentos relacionados con el proceso electoral ordinario dos mil trece que actualmente se desarrolla en Quintana Roo y que fueron aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral de la referida entidad.

En relación con lo anterior, estiman que la figura de “observadores” regulada a través de los documentos antes citados vulnera lo dispuesto por el artículo 75, fracciones II y III de la Ley Electoral de Quintana Roo debido a que limita los derechos de participación de los partidos políticos en la preparación, desarrollo, organización y vigilancia del proceso electoral, así como las garantías que la ley les otorga para realizar libremente sus actividades.

Lo anterior, ya que se limita la actividad de los partidos en el proceso de recepción de manifestaciones de respaldo ciudadano a quienes pretenden contender como candidatos independientes, únicamente a la observación y vigilancia de dicho proceso.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Al respecto, refieren que constituye un exceso innecesario y burocrático el que se les obligue a reacreditar a los representantes ya acreditados ante los órganos central, distrital y municipal del instituto, aunado a que ni en los lineamientos ni en la convocatoria en comento se establecen los derechos de los citados observadores, es decir, se duelen de que no se prevea cauce alguno para la expresión de inconformidades u observaciones que pudieran surgir.

Sobre el particular, alegan que debería permitirse a los partidos la expresión libre de observaciones sobre los hechos posiblemente irregulares que pudieran surgir durante el procedimiento de referencia, pues de lo contrario, carecería de objeto la labor de observación.

Por otra parte, señala que el contenido del punto 23 de los lineamientos de referencia vulnera el derecho a la información con que cuentan los partidos políticos, pues de su redacción se deduce una prohibición de otorgar copia de los expedientes integrados, así como una potestad jurídica para entregar o no, información sólo a los integrantes del Consejo General, pero no a los representantes de los partidos políticos, limitando la información a cifras y reportes estadísticos pero sin acceso a los expedientes de cada aspirante, razón por la que, en concepto de los actores, se infringe su derecho a participar en la preparación, desarrollo, organización y vigilancia del proceso electoral.

En relación con lo anterior, arguyen que tanto los representantes de los partidos como los demás miembros del Consejo General deben recibir toda la información de los

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

aspirantes o de los ciudadanos que los respalden sin que pueda oponerse reserva o confidencialidad, a efecto de verificar datos que permitan ponderar, con objetividad y certeza, el cumplimiento de los requisitos de validez de las manifestaciones de respaldo ciudadano, por lo que estiman que la autoridad responsable debió prever que la información relacionada con la etapa en comento estuviera a disposición de los representantes de los partidos, prevaleciendo el principio de máxima divulgación y no el de secrecía.

Por lo anterior, concluyen que la parte conducente de la convocatoria y lineamientos impugnados resultan contrarios al artículo 6°, segundo párrafo, fracciones I y III de la Constitución Federal, por lo que solicitan sean modificados.

**2.** Los impetrantes afirman que la autoridad responsable no cuenta con procedimientos de verificación y validación de la información que recibe, es decir, no se cuenta con un método para verificar que en verdad es determinado ciudadano quien se presenta ante la autoridad a manifestar su apoyo a favor de determinado aspirante a candidato independiente, por lo que a su parecer se violentan los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

Los actores insisten en que no existe un mecanismo de confrontación que permita a la autoridad electoral validar que la persona de la cual se le hace llegar un documento y una firma, sea la misma que con posterioridad se presenta frente a ella, a manifestar su apoyo a determinado ciudadano.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

3. Los institutos políticos enjuiciantes manifiestan que los aspirantes a candidatos de los partidos políticos, en comparación con los aspirantes a candidatos independientes, no compiten en equidad de condiciones, ya que en los lineamientos impugnados no se establece la forma en que se ha de verificar el origen de los recursos privados que van a obtener y usar los aspirantes a candidatos independientes.

Refieren que debe tenerse certeza del origen y uso de los recursos que utilizan para obtener el respaldo de militantes o de la ciudadanía en general, según el caso, tanto de los aspirantes a candidatos postulados por los partidos, como los independientes.

Sobre el particular, señalan que el financiamiento privado que se le permite obtener y usar a los aspirantes a candidatos independientes durante la búsqueda del respaldo ciudadano, no tiene límite ni restricción, más allá del respetar de igual forma los montos máximos establecidos para partidos, pero no existe regulación que verifique los montos de las aportaciones de simpatizantes que es la fuente de recursos de un aspirante a candidato independiente.

En otras palabras, los impetrantes se duelen de que no se haya fijado un límite racional a las aportaciones hechas por las personas físicas o morales, lo que genera incertidumbre de la manera en que se verificará el origen lícito de los recursos usados, pues a su parecer el aspirante a candidato independiente no está obligado a informar cómo obtuvo sus recursos, pudiendo incluso acontecer que una sola persona aporte ese dinero.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Para robustecer su argumento, el impetrante cita parte de la opinión emitida por esta Sala Superior en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas, respecto de la invalidez de las normas legales relativas a la regulación del financiamiento privado para aspirantes a candidatos independientes durante la etapa de respaldo ciudadano, para luego concluir que si no se tiene regulado el tema de las aportaciones a las precampañas de los aspirantes a candidatos independientes, resulta difícil comprobar la licitud de estos recursos.

Por ello, insiste en que al no existir tope para la aportación individual, ello hace más fácil que el aspirante a candidato independiente obtenga recursos privados en comparación con los aspirantes a candidatos postulados por partido político, a quienes se les impone un monto máximo a aportar por cada simpatizante, lo que genera inequidad entre los contendientes, lo que demuestra la ilegalidad del acuerdo y del lineamiento en comento.

**Resumen de agravios hechos valer por Armando Pérez (SUP-JDC-837/2013).** En el escrito de demanda suscrito por Armando Pérez, expone los siguientes motivos de inconformidad.

1. Que los acuerdos impugnados limitan su derecho a ser votado, en contravención al derecho reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de poder participar como candidato independiente en procesos electorales para cargos de elección popular, ya que la declaratoria que emitirá la responsable respecto de quién

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

cuenta con el derecho de registrarse como candidato independiente, en términos del artículo 134, segundo párrafo, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, será únicamente a quién superando el dos por ciento mínimo de apoyo, cuente con el mayor número de manifestaciones válidas.

En su opinión, aun cuando es razonable exigir un apoyo determinado a fin de poder participar como candidato independiente, resulta inadmisibles que a los candidatos independientes se les exijan mayores requisitos que a los propios partidos políticos.

En este sentido, el actor afirma que tanto el artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, como la Base Décima Sexta de la Convocatoria y el punto 26 de los citados Lineamientos, resultan inconvenientes al contravenir lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que en su opinión los filtros para obtener la calidad de candidato independiente no consisten en limitantes por razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal, resultado limitantes excesivas al derecho a ser votado.

En ese contexto, el actor afirma que la imposición de cuotas o porcentajes aplicables a los aspirantes a candidatos independientes, a través de la obtención de manifestaciones de respaldo ciudadano, que no les son exigibles a los partidos políticos, implica una obstrucción o merma injustificada, arbitraria e indeseada.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Por lo anterior, el actor solicita que esta Sala Superior realice control de convencionalidad respecto del citado artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, la Base Décima Sexta de la Convocatoria, el punto 26 de los Lineamientos objetados y desaplique dichas normas.

2. Que es inconstitucional el artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por lo que solicita su inaplicación respecto de la Base Décima Sexta de la Convocatoria y el punto 26 de los Lineamientos, ya que contravienen lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al generar categorías de ciudadanos ya que únicamente uno de los ciudadanos que alcancen el porcentaje mínimo de apoyo obtendría el derecho a registrarse como candidato independiente.

En este sentido, el actor afirma que la disposición legal cuya inaplicación solicita niega a muchos ciudadanos el derecho a solicitar el registro como candidatos independientes, al limitar a un lugar la posibilidad, previo cumplimiento de requisitos insalvables.

Asimismo, afirma que el artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo es contrario al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, ya que no se trata de una adecuación necesaria respecto de la figura de las candidaturas independientes en la citada entidad federativa.

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.** Por razones de método, los motivos de agravio relativo al juicio ciudadano interpuesto

por Armando Pérez, dada su estrecha relación, se analizarán en forma conjunta en primer término, ya que al versar sobre la inaplicación de un artículo de la Ley Electoral de Quintana Roo, así como de los lineamientos y convocatoria impugnados, el mismo puede tener impacto respecto de los motivos de agravio manifestados por los partidos políticos en el juicio de revisión constitucional electoral.

Dicho análisis conjunto es admisible, ya que lo fundamental es que los agravios formulados sean estudiados en su totalidad, independientemente del método que se adopte para su examen.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por esta Sala Superior en la jurisprudencia 04/2000, cuyo rubro es: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**<sup>7</sup>

**Inaplicación del artículo 134, segundo párrafo, fracciones II y III de la Ley Electoral de Quintana Roo**

El artículo de la Ley Electoral de Quintana Roo, cuya inaplicación solicita el actor es el siguiente:

“Artículo 134.- Al concluir el plazo para que los ciudadanos manifiesten su respaldo a favor de alguno de los aspirantes a candidatos independientes, iniciará la etapa de declaratoria de quienes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, la cual será emitida por el Consejo General del Instituto.

---

<sup>7</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 119 a 120.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

La declaratoria de candidatos independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales se llevará a cabo conforme a las siguientes reglas:

I. El Instituto, a través de la Dirección de Partidos Políticos, verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada uno de los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular;

**II. De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas;**

III. Si ninguno de los aspirantes registrados obtiene, en su respectiva demarcación, el respaldo de por lo menos el dos por ciento de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidato independiente en la elección de que se trate, y

IV. En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.”

Lo anterior, ya que aduce que dicha disposición implica la vulneración de su derecho a ser candidato independiente, al sujetar su registro a limitantes excesivas que son contrarias a las disposiciones constitucionales y convencionales.

El actor refiere que con dicha disposición legal local se contraviene el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe:

“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

...

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

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;**

...”

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 Federación el nueve de agosto de dos mil doce, se reformaron el párrafo primero y la fracción II del artículo 35.

En dicho artículo constitucional, previamente transcrito, se reconoce, entre otras cuestiones, el derecho del ciudadano de solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos; siempre y cuando quien solicite el registro respectivo cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, en el entendido de que, de 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 primer término, se realizará el estudio general respecto de la figura de las candidaturas independientes. Es así como la referida disposición constitucional se compone de los siguientes elementos:

*A. Derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.*

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

En primer término, en lo concerniente a la determinación constitucional del derecho de sufragio pasivo, este órgano jurisdiccional federal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el carácter de ese derecho a ser votado como un derecho constitucional de **configuración legal**.

En ese sentido, el derecho al sufragio pasivo es un derecho humano reconocido a los ciudadanos de configuración legal, ya que es la propia Constitución la que prevé expresamente su desarrollo legal.

En esa línea, esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido de que la expresión "calidades que establezca la ley" alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecido 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 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.

El invocado artículo 23 de la Convención Americana es del tenor siguiente:

"Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, en el Caso Castañeda Gutman vs. México, 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 es posible interpretarlo de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.

*B. Derecho de todos los ciudadanos para solicitar el registro como candidatos de manera independiente a los partidos políticos.*

En segundo término, en lo referente al derecho de todos los ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos, la propia norma constitucional estableció que los titulares del mismo deberán cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

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, se confirió al legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los requisitos, condiciones y términos, esa libertad de configuración legislativa no puede ser en modo alguno libérrima.

En particular, el legislador ordinario deberá respetar necesariamente el contenido esencial de ese derecho humano previsto constitucionalmente y, 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 derecho de igualdad y, en particular, los principios rectores constitucionales en materia electoral establecidos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, 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.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Por otra parte, en los artículos transitorios de dicha reforma constitucional, en específico en el Tercero, se estableció lo siguiente:

"Artículo Tercero. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor."

En el artículo Tercero Transitorio del invocado decreto de reformas a la Constitución Federal, se estableció que los Congresos de los Estados deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del propio decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Es preciso señalar que las disposiciones transitorias realizan, en principio, una función temporal o de tránsito y sirven para regular los procesos de cambio en un orden jurídico.

En la especie, en la disposición transitoria referida, se estableció un mandato al legislador ordinario para realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del propio decreto, sujetándolo a un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

El análisis anterior es acorde con lo sostenido por esta Sala Superior en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano registrado con la clave SUP-JDC-72/2013.

Ahora bien, el modelo vigente en el Estado de Quintana Roo a fin de registrar una candidatura independiente, implica

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

que quienes busquen dicho registro requieren acreditar que cuentan con manifestaciones de apoyo válidas, correspondientes al dos por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral y pertenecientes a la demarcación del cargo de elección popular por el que busquen competir, como requisito mínimo.

Asimismo, únicamente se declarará que el registro como candidato independiente lo podrá solicitar el ciudadano que, cumpliendo con el porcentaje mínimo, cuente con el mayor número de manifestaciones de apoyo.

De lo anterior se desprende que el mecanismo establecido en la legislación local permite a los ciudadanos participar en el procedimiento previo a la solicitud de su registro como candidatos independientes, en el cual tendrán que hacerse de las manifestaciones de apoyo que establece la ley.

En términos de la citada ley, para poder registrarse como candidatos independientes tienen que cumplir, entre otros requisitos, con dos condiciones: alcanzar el porcentaje mínimo de apoyos de su demarcación (dos por ciento) y ser el solicitante con el mayor número de apoyos respecto del cargo de elección popular por el que pretenda participar.

En el caso particular el legislador del Estado de Quintana Roo ha optado por el modelo expuesto **sin que eso implique que se trata de la única forma válida en que se puede legislar en la materia**, simplemente en el caso particular la configuración construida en la legislación local y que se refleja

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

en los actos impugnados, no conlleva detrimento al derecho reconocido en el texto constitucional.

En su caso, el legislador local le está dando contenido a la disposición constitucional que refiere que podrá solicitarse el registro como candidato independiente para un cargo de elección popular siempre y cuando cumpla con los requisitos, condiciones y términos que el legislador local ha establecido.

Por otra parte, dichas adecuaciones a la norma electoral local resultaban necesarias a fin de establecer los términos, condiciones y requisitos que la propia Constitución le obliga al legislador local, de conformidad con el referido artículo transitorio; sin que por ello se esté afirmando que el modelo implementado en la citada entidad federativa sea el único válido constitucional y convencionalmente.

Ahora bien, en un ejercicio de control concreto de constitucionalidad, la Sala Superior de este Tribunal Electoral realizará un test de proporcionalidad respecto de los citados requisitos, a fin de determinar si los mismos son adecuados, idóneos y proporcionales con el texto constitucional.

### **a) Sólo un aspirante tendrá derecho a registrarse como candidato ciudadano**

Respecto del agravio relacionado con la inaplicación de la fracción II, del artículo 134, de la Ley Electoral de Quintana Roo, el mismo resulta **inoperante**, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con mayoría de ocho ministros, votó por la validez de la misma.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Durante las sesiones públicas celebradas los días cinco, siete, once, doce y catorce de marzo de este año los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que conformaron **la mayoría de ocho ministros, respecto de la validez de dicha porción normativa**, al analizar la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, de acuerdo con las versiones taquigráficas correspondientes, consideraron esencialmente lo siguiente:<sup>8</sup>

- Del artículo 35, fracción II, constitucional se advierte que existe libertad configurativa para legislar en materia de candidaturas independientes, tanto a nivel federal como a nivel local, por lo que los órganos legislativos tienen la facultad para establecer el sistema o modelo como operen tales candidaturas, de acuerdo con sus propias realidades y dinámica.
- No es posible verificar si un sistema o modelo de candidaturas independientes elegido por el legislador local es constitucional o no, bajo la aplicación o exigencia de principios que constitucionalmente están dados para los partidos políticos, como entidades de interés público, que tienen un fin constitucionalmente establecido, y por ende, una intención de permanencia y consolidación política, candidaturas que no le son propias a las candidaturas independientes.

---

<sup>8</sup> Consultable en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la dirección [http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver\\_taquigraficas.aspx](http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx)

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

- La disposición que establece que sólo el aspirante con mayor cantidad de apoyos cuenta con el derecho a solicitar registro como candidato independiente, no debe entenderse como un obstáculo al ejercicio del derecho a ser votado, sino como un elemento de organización o reglamentación para el ejercicio del propio derecho.
- Resulta constitucional la disposición legal en comento, pues lo único que hace es garantizar mediante un proceso que quien logre conseguir la candidatura independiente respectiva, estará en condiciones de competir de manera real con los partidos políticos durante el proceso comicial, y en consecuencia, aspirar de manera efectiva a ocupar el cargo por el cual contendrá en el proceso comicial respectivo.
- La norma impugnada tiene como finalidad lograr un candidato competitivo y utilizar eficientemente los recursos públicos que serán asignados al candidato independiente.
- La norma resulta idónea, necesaria y proporcional para cumplir con los fines que persigue, ya que por un lado respeta el derecho constitucional a ser votado al permitir que cualquier persona pueda participar en un procedimiento previo para acceder a un determinado cargo público; y por el otro, establece requisitos que intentan hacer eficaz el sistema electoral, al limitar el resultado a una sola candidatura independiente.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

- La disposición alienta la participación ciudadana, ya que el candidato independiente tiene una calificación previa, es resultado de una preselección que lo ubica en el mismo estatus en el financiamiento.
- El proceso de obtención de apoyo de la ciudadanía podría interpretarse, desde cierto ángulo, como un proceso democrático, por lo que los ciudadanos que aspiren a ser candidatos independientes deben buscar las adhesiones necesarias para contar con el mayor número de apoyos; por lo que el modelo del estado de Quintana Roo no violenta ningún principio democrático o específicamente que rijan la función electoral.
- Que la disposición que establece que sea sólo un candidato independiente en modo alguno viola el artículo 35 constitucional, ya que también en el sistema de partidos políticos hay eliminaciones previas antes de designar el candidato.
- Que el que en el estado de Quintana Roo se haya determinado la posibilidad de un solo candidato independiente por cargo de elección popular, no implica que sea el único modelo válido constitucionalmente o el más idóneo, simplemente que en su conjunto, el sistema establecido por dicho legislador local no es contrario a la Constitución Federal.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Ahora bien, siendo que en la sesión de doce de marzo de dos mil trece, en una votación de **ocho votos** en contra del proyecto y a favor de **la validez del artículo 134, fracción II**, de la citada ley local, resulta que el Máximo Tribunal ya se ha pronunciado en el sentido de considerar válida la porción normativa de mérito, determinación que vincula a este órgano jurisdiccional.

Resulta aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 94/2011, con el rubro y texto siguientes:<sup>9</sup>

**“JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.** En términos de lo establecido en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas de esta Suprema Corte, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, federales o locales, disposición que de conformidad con lo previsto en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula una forma específica de integración de jurisprudencia, tal como lo ha reconocido el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2007-PL y en el Acuerdo General 4/1996, así como las Salas de este Alto Tribunal en las tesis 1a./J. 2/2004 y 2a./J. 116/2006 de rubros: "JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES

<sup>9</sup> Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no. P./J. 94/2011, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 12.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA.". En ese orden de ideas, debe estimarse que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendiendo a lo establecido en el artículo 235 de la referida Ley Orgánica, sin que obste a lo anterior que dicho órgano jurisdiccional no esté explícitamente previsto en el referido artículo 43, toda vez que dicha obligatoriedad emana de una lectura sistemática de la propia Constitución Federal, y dicha imprevisión podría tener su origen en que la Ley Reglamentaria en comento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, mientras que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación con la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996."

Por lo expuesto es que resultan inoperantes los agravios del ciudadano actor al respecto.

### **b) Dos por ciento de apoyo en la demarcación**

Al respecto del artículo 134, fracción III, relativo al requisito de dos por ciento de apoyo para obtener el derecho a registrarse como candidato independiente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, en la sesión de catorce de marzo de dos mil trece, al analizar la propuesta de declarar inválida dicha porción normativa, se tuvo una votación de seis votos en contra de la propuesta del proyecto y por la validez.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

En ese sentido, respecto de la fracción en estudio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado por la validez o invalidez de la norma con una mayoría de ocho votos, de ahí que sea factible a este órgano jurisdiccional realizar el estudio correspondiente.

En esencia, el actor reconoce como razonable la exigencia de que quien pretende contender como candidato independiente, demuestre determinado apoyo, pero se duele del umbral mínimo exigido por la Ley Electoral de Quintana Roo y replicado en los lineamientos y convocatoria impugnados.

En concepto de esta Sala Superior el requisito de cumplir con el umbral de dos por ciento establecido por el legislador para estar en posibilidad para solicitar el registro como candidato independiente, a diputado local corresponden racionalmente al ámbito de autonomía de las entidades federativas en cuanto a la regulación legislativa correspondiente, pues el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tutelar el derecho a ser votado bajo la modalidad de candidato independiente, ordena que la regulación de tal derecho se realice bajo los términos, condiciones y requisitos que determine la legislación.

Al respecto, se considera que es conforme a Derecho que la ley electoral exija a quien pretenda contender como candidato independiente en una elección popular, parámetros mínimos de apoyo ciudadano, pues es precisamente a través del cumplimiento de este y otros requisitos que la autoridad

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

electoral puede hacer operativo el sistema electoral, evitando trastornos al mismo al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo.

En efecto, realizando un ejercicio hipotético, advirtiendo que los candidatos independientes tienen acceso a prerrogativas (dinero público, acceso a medios masivos de comunicación, lugares de uso común, entre otros), de no existir determinadas reglas para obtener el registro respectivo, se podrían generar un número considerable de solicitudes de registro de ciudadanos que sólo deberían de cumplir con los requisitos de elegibilidad para poder postularse a cargos de elección popular y estar en aptitud de acceder a prerrogativas, lo que puede generar situaciones de despilfarro de recursos públicos en múltiples candidatos que desde un principio carecen de cualquier probabilidad de participar competitivamente en los comicios.

Tal escenario resulta adecuadamente acotado cuando el legislador establece ciertos parámetros o requisitos (distintos a los de elegibilidad) que deben cubrirse para estar en posibilidad de participar y, en su caso, obtener el registro como candidato independiente.

En el caso, el requisito que se cuestiona es el relativo a contar con un porcentaje de apoyo ciudadano, el cual se estima razonable, pues se traduce en que el aspirante a candidato ciudadano cuenta con el respaldo de determinados votantes, lo que justifica, entre otras cosas, el acceso a prerrogativas,

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

además de generar condiciones de equidad en la contienda, pues de la misma forma que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le piden determinado número de apoyos con el objetivo, en ambas situaciones, que en los comicios organizados con recursos públicos participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral.

Sobre el particular, conviene precisar que en un plano internacional, la participación de candidatos independientes, también se encuentra sujeta a aspectos relacionados con apoyo ciudadano,

A manera de ejemplo, en la comunidad europea, países como Polonia, Portugal, España, Rusia, Rumania, Italia, Albania, Hungría, Dinamarca y Finlandia, exigen que para participar como candidato independiente deben recolectarse firmas en porcentajes que oscilan de uno a cinco por ciento de los electores de cada distrito o demarcación, o en su caso desde cien firmas hasta cinco mil firmas, en casos de miembros de parlamento, diputados y senadores.<sup>10</sup>

Sentado lo anterior, la siguiente cuestión a dilucidar es si el parámetro de dos por ciento establecido por el legislador del Estado de Quintana Roo es razonable o no, en el caso sometido a estudio, es decir, tratándose de ciudadanos que aspiren a contender como candidatos independientes a diputados locales en el Estado de Quintana Roo.

---

<sup>10</sup> Fuente: ACE, Electoral Knowledge Network. (<http://aceproject.org/about-es>).

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Al respecto, ya se mencionó que mientras no se dé un aspecto irracional y verdaderamente desproporcionado, las entidades federativas cuentan con la libertad de configuración legislativa, e incluso para establecer porcentajes que consideren necesarios, sin que ello violente algún principio o precepto constitucional.

Ello, debido a que cada entidad federativa presenta diferentes contextos y circunstancias específicas que el legislador estatal debe tomar en consideración al momento de emitir la normativa correspondiente, cuestión que justifica la posibilidad de establecer, por ejemplo, diferentes porcentajes para otorgar o conservar registros, o participar en asignaciones de representación proporcional, ello, se insiste, siempre que la determinación adoptada no sea desproporcionada o irracional.

En el caso, se considera que el requisito de dos por ciento de apoyo ciudadano exigido a los aspirantes a candidatos independientes para contender en las elecciones de diputados locales, no es desproporcionado o irracional, atento a lo siguiente.

En primer lugar, dicho porcentaje se exige únicamente respecto del ámbito geográfico en el que se desee participar, y respecto del cargo de elección popular al que se quiera acceder.

Es decir, si el ciudadano desea ser registrado como candidato independiente a diputado de un distrito electoral del Estado de Quintana Roo, deberá justificar el dos por ciento de apoyos únicamente en el citado distrito, cuestión que no

representa, desde la óptica de esta Sala Superior, un requisito excesivo, habida cuenta que la intención de participar es obtener el triunfo.

En segundo lugar, al realizar un ejercicio comparativo entre el requisito bajo estudio y los requisitos que deben cumplir partidos políticos estatales y nacionales se advierte lo siguiente:

**-Ley Electoral de Quintana Roo**

1. Para tener derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, se exige haber obtenido, **al menos el dos por ciento de la votación total emitida en el Estado** en la elección de diputados de mayoría relativa inmediata anterior (artículo 36, fracción II);

2. Para conservar el registro como partido político estatal o la acreditación como partido político nacional, se requiere obtener en el proceso electoral para diputados inmediato anterior, **al menos el dos por ciento de la votación válida emitida en el Estado** (artículo 73, fracción I);

3. Los partidos políticos que no obtengan en el proceso electoral inmediato anterior, **al menos el dos por ciento de la votación válida de diputados emitida en el Estado**, no gozarán de las prerrogativas que otorga la ley (artículo 81, fracción III, segundo párrafo);

4. Otorgamiento de financiamiento público ordinario y para la obtención del voto a los partidos que hubiesen obtenido

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

**al menos el dos por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados** inmediata anterior (artículo 85, fracción III, tercer párrafo);

5. Para crear un partido político estatal se requiere acreditar, entre otros requisitos, el contar con **un mínimo de mil quinientos afiliados, en cada uno de, por lo menos diez de los distritos electorales del Estado** (artículo 64, fracción III)

### - **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

1. Para tener derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, el partido deberá alcanzar **por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales;** (artículo 54, fracción II)

### - **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

1. Exigencia para conservar registro como partido político nacional, obtener **por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,** (artículo 32 párrafo 1)

Las anteriores disposiciones constitucionales y legales permiten advertir que, las prerrogativas en favor de los partidos políticos a nivel nacional, así como en el Estado de Quintana

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Roo, así como la conservación de los respectivos registros y, en su caso, acreditaciones, establecen un porcentaje idéntico al exigido en el caso de la citada entidad para candidatos independientes, con la importante diferencia de que en el caso de partidos políticos, el umbral requerido siempre es en razón de la votación emitida en el Estado, y en el caso federal de votación obtenida en alguna de las elecciones federales o de las listas regionales de circunscripción, mientras que en el caso de candidatos independientes, tal situación se simplifica a la obtención del porcentaje de acuerdo al ámbito geográfico-electoral y al tipo de elección en que se quiera participar (municipal o distrital), recalcando que, en el caso concreto, el estudio versa exclusivamente respecto de la elección de diputados locales.

En esta tesitura, para esta Sala Superior resulta equivalente el porcentaje exigido a partidos en relación con el solicitado para el caso de candidatos independientes a diputados locales, lo que permite establecer las bases de unos comicios equitativos en los que cualquier contendiente tiene la posibilidad de ganar.

Otra razón para considerar que el porcentaje bajo estudio no resulta desproporcionado o irracional estriba en el hecho de que una vez que el ciudadano es registrado como candidato independiente, tendrá derecho a las prerrogativas que la ley prevé para competir en condiciones de equidad, tales como, financiamiento público, posibilidad de registrar representantes ante órganos central y desconcentrados, acceso a radio y televisión, repartición de lugares de uso común para la fijación

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

de propaganda, entre otros, aspecto que evidencia que el porcentaje exigido encuentra justificación en la medida en que el candidato independiente podrá disponer de recursos públicos.

Otro aspecto a tomar en consideración, es el relativo a los porcentajes necesarios en cada distrito del Estado de Quintana Roo, para acreditar el requisito bajo estudio.

Sobre el particular, se toman en cuenta las cantidades asentadas en el acuerdo IEQROO/CG/A-084-13, aprobado por la autoridad responsable, del cual destaca la siguiente información:

### ESTADÍSTICO DE PADRÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO POR DISTRITO (CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012)

DISTRITO	PADRÓN ELECTORAL	2% PADRÓN ELECTORAL
I	58,684	1,174
II	71,496	1,430
III	53,764	1,075
IV	69,963	1,399
V	79,268	1,585
VI	61,263	1,225
VII	70,478	1,410
VIII	57,498	1,150
IX	77,518	1,550
X	64,499	1,290
XI	77,654	1,553
XII	61,292	1,226
XIII	58,818	1,176
XIV	54,614	1,092
XV	58,212	1,164

**Fuente:** Acuerdo Definitivo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo IEQROO/CG/A-084-13 de trece de abril de dos mil trece.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Los datos anteriores revelan la razonabilidad de los porcentajes exigidos en la legislación electoral, y replicados en los lineamientos y convocatoria impugnados para la elección de diputados locales, pues como se advierte de la información contenida, no se trata de cantidades irracionales o desproporcionadas, si se toma en consideración que la finalidad de participar como candidato independiente es obtener el triunfo y acceder al cargo de elección popular. Por ello, exigir previamente al registro que se cumpla el porcentaje anterior, analizando los datos duros de distritos que componen el Estado de Quintana Roo, no resulta a juicio de este órgano jurisdiccional un exceso.

Otro aspecto relevante a tomar en consideración, es que la Constitución Federal no establece un parámetro en tratándose del mínimo apoyo que se requiere por parte de la ciudadanía para estar en posibilidad de ser registrado como candidato ciudadano, lo que lleva a concluir que la exigencia de que un aspirante a candidato independiente cuente con determinado porcentaje de apoyo ciudadano no vulnera garantías individuales, siendo conforme a Derecho su exigencia.

Finalmente, debe precisarse que la anterior conclusión se limita únicamente al tema de las candidaturas independientes al cargo de diputados a la Legislatura de Quintana Roo, sin que ello implique pronunciamiento alguno respecto del tema de ayuntamientos o incluso de Gobernador de dicha entidad.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Al respecto, conviene recordar que el actor que plantea la inconstitucionalidad del requisito relativo al dos por ciento de apoyos ciudadanos pretende ser registrado como candidato independiente a diputado local, por lo que el estudio atinente y la conclusión a la que se arriba únicamente se relacionan con dicho cargo de elección popular dejándose fuera la de miembros de ayuntamiento y de Gobernador de la entidad

Además de lo anterior, se recalca que la inconstitucionalidad planteada se hizo valer respecto de las fracciones II y III del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, siendo que, la que regula el cumplimiento del porcentaje antes citado para la elección de Gobernador del Estado de Quintana Roo es la fracción IV del citado numeral, lo que evidencia una razón más para limitar el pronunciamiento efectuado únicamente al cargo de diputados locales.

Por otra parte, se califican como **inoperantes** los conceptos de agravio respecto del punto 26 de los “Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013” y la base Décima Sexta de la “Convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario 2013”; ya que los mismos fueron formulados por el actor a partir de la premisa de que el artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo resultara contrario al texto constitucional, situación que ha sido desvirtuada en el presente apartado.

### **Análisis de los agravios del juicio de revisión constitucional electoral**

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Antes de analizar los motivos de disenso hechos valer por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional en su demanda de juicio de revisión constitucional electoral, conviene precisar que del escrito de demanda se desprenden tres agravios relacionados con el contenido de los lineamientos y la convocatoria impugnados, y la falta de regulación de los siguientes aspectos:

**a)** La figura de “observadores” en el proceso de recepción de manifestaciones de respaldo ciudadano a quienes pretenden contender como candidatos independientes, así como el acceso de los partidos políticos a la información recabada en dicho proceso;

**b)** La falta de un procedimiento de verificación o autenticación de los ciudadanos que manifiesten su respaldo a favor de los aspirantes a candidatos independientes;

**c)** La inequidad que se genera entre aspirantes a candidatos postulados por los partidos políticos y aspirantes a candidatos independientes, debido a que a estos últimos no se les fija un tope máximo a sus simpatizantes en materia de financiamiento privado, lo que implica la posibilidad de que el mismo se obtenga de una sola persona.

Ahora bien, antes de emprender el análisis atinente, dado que los agravios en comento tienen relación con una parte del proceso para que un ciudadano obtenga su registro como candidato independiente, se estima prudente mencionar, de manera general, el procedimiento establecido para tal efecto, mismo que se desprende del documento intitulado

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

*Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo, para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013.*

De la lectura de dicho documento, esta Sala Superior advierte que el procedimiento para que un ciudadano obtenga su registro como candidato independiente se desarrolla a través de una serie de actos concatenados entre sí, dentro de los que destacan, para los efectos del presente estudio, los siguientes puntos:

- La obligación del órgano superior de dirección del instituto de emitir una convocatoria para que los interesados participen en el proceso de selección de candidatos independientes;

- La obligación de los interesados en obtener su registro como candidatos independientes de presentar su solicitud respectiva ante el órgano administrativo electoral y acompañar la documentación atinente;

- La obligación del órgano administrativo electoral (a través de la Dirección de Partidos Políticos) de analizar la documentación presentada, y determinar quienes cumplen con los requisitos exigidos;

- La obligación del órgano superior de dirección del instituto electoral local de emitir los acuerdos relacionados con el registro de aspirantes a candidatos independientes que procedan, así como de notificarlos oportunamente;

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

- El derecho de los ciudadanos que obtuvieron la categoría de *aspirantes a candidatos independientes registrados* a participar en la etapa de obtención del respaldo ciudadano, obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades y solicitar el respaldo de la ciudadanía (ostentándose como aspirantes a candidatos independientes), todo lo anterior, dentro del plazo permitido para tal efecto;

- La obligación de los aspirantes a candidatos independientes de respetar la Constitución y la Ley Electoral, así como de obtener como mínimo, el respaldo ciudadano equivalente al dos por ciento del padrón electoral (municipal o distrital);

- La posibilidad de que la ciudadanía que desee otorgar su respaldo a los aspirantes a candidatos independientes se apersona (de acuerdo a su domicilio) en el consejo municipal o distrital correspondiente para manifestar su apoyo a aspirantes en la modalidad de miembros de ayuntamiento o diputados, utilizando los formatos facilitados por el instituto;

- El que únicamente los servidores electorales designados por el instituto reciban las manifestaciones de respaldo ciudadano, en los términos previamente establecidos por el instituto;

- La posibilidad de acreditar “observadores” a fin de vigilar la recepción de las manifestaciones de respaldo ciudadano, pudiendo fungir como tales, los representantes de partidos y de aspirantes, así como los consejeros electorales (General, distrital y municipal);

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

- La obligación de integrar un expediente por cada aspirante que contenga las manifestaciones recibidas en cada módulo receptor y la de elaborar un reporte del total de manifestaciones de respaldo recibidas;

- El derecho de los integrantes del órgano superior de dirección de contar con el documento referido en el párrafo anterior, previa solicitud;

- La obligación de la Dirección de Partidos Políticos de elaborar el proyecto de acuerdo respectivo en el que se determine si el o los aspirantes cuentan con el número mínimo de manifestaciones de apoyo ciudadano. Lo anterior, para someterlo a la consideración de órgano superior de dirección;

- La potestad del Consejo General del instituto de emitir vía acuerdo, en qué casos no procede la declaratoria para el derecho a registrarse como candidato independiente; quiénes sí tienen derecho a registrarse como candidatos independientes (siendo quienes obtengan el mayor número de manifestaciones válidas); y, declarar desierto el procedimiento cuando ninguno de los aspirantes obtenga el respaldo mínimo requerido;

- La obligación a cargo de los aspirantes con derecho a registrarse como candidatos de presentar el informe en el que acrediten el origen lícito de los recursos que hayan utilizado en la obtención del respaldo ciudadano, incluyendo la identificación y monto aportado por cada persona, así como del destino dado al mismo;

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

- El derecho de los aspirantes que hayan obtenido la declaración respectiva a presentar ante la autoridad administrativa electoral solicitud de registro como candidatos independientes, cumpliendo con los requisitos atinentes;

- La potestad de la autoridad administrativa electoral de conceder o negar el registro;

- Obtenido el registro como candidato independiente, éste tiene derecho a recibir financiamiento público y privado en los términos de la Ley Electoral, así como acceso a radio y televisión; y,

- Finalmente, se establece un catálogo de sanciones aplicables a los candidatos independientes.

Del resumen que antecede se advierte el procedimiento que rige en tratándose del registro de ciudadanos como candidatos independientes, siendo relevante traer a cuentas que quien pretenda contender como candidato independiente, ya sea como miembro de un ayuntamiento o como diputado local, primero tiene que manifestar su intención ante el órgano administrativo electoral, debiendo acreditar, entre otras cosas, el respaldo del dos por ciento de la ciudadanía del distrito o municipio, según corresponda, en base al padrón electoral respectivo.

Para demostrar lo anterior, se involucra al órgano administrativo electoral para que a través de sus funcionarios y de sus órganos (distritales y municipales), estén en aptitud de recibir las manifestaciones de apoyo de los ciudadanos a favor

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

de la persona que desea contender de manera independiente dentro de un proceso electoral como candidato, a la cual se le denomina *aspirante a candidato independiente*.

Recibidas las manifestaciones de apoyo a favor de quien o quienes pretendan contender como candidatos independientes, es precisamente la autoridad administrativa quien realiza la verificación de los apoyos expresados a efecto de constatar si el aspirante cumple o no con el porcentaje requerido, aunado a que dicha autoridad también es la responsable de verificar (en caso de que existan dos o más aspirantes para un mismo cargo de elección popular), quien obtuvo mayor porcentaje en cuanto a las manifestaciones de apoyo, a efecto de declarar, en este caso, quien es el aspirante que tiene derecho a solicitar su registro como candidato independiente.

También destaca la obligación de quienes obtengan el derecho a solicitar su registro como candidatos independientes de rendir un informe sobre el origen y destino de los recursos utilizados durante la etapa de obtención de respaldo ciudadano, para que el órgano superior de dirección emita el dictamen correspondiente.

Hecho todo lo anterior, el aspirante con derecho a solicitar su registro, está en aptitud de solicitar el registro ante el instituto en los plazos y modalidades establecidas, para que el Consejo General, previa valoración de las constancias atinentes, pueda otorgar el registro respectivo.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Resumido el procedimiento, a continuación se enfrentan los disensos expresados por los partidos actores, los cuales tienen relación específica con la etapa de obtención del respaldo ciudadano, tal como se evidencia en cada apartado.

Por lo que se refiere los agravios del inciso **a)**, relacionados con la figura de “observadores”, y con el acceso a la información generada con motivo de las manifestaciones de apoyo a aspirantes a candidatos independientes, los mismos resultan **infundados**.

En cuanto al primer tema, el agravio se encamina a demostrar que la ilegalidad de la figura de “observadores” prevista en el punto 22 de los lineamientos, así como en la base “DÉCIMA TERCERA” de la convocatoria. Ello, pues en concepto de los partidos enjuiciantes, a través de dicha figura se limita la participación de los partidos en la etapa de registro de candidaturas independientes, al reducir su participación a ser observadores del citado proceso de registro, sin posibilidad de hacer uso de la voz o formular inconformidades por escrito y obtener respuesta puntual y concreta a las mismas.

La calificación de **infundado** obedece a que contrario a lo manifestado, la figura de “observadores” contemplada en los lineamientos y la convocatoria impugnados, no restringe los derechos de los partidos políticos.

En primer lugar es pertinente transcribir el contenido de los apartados que se tildan ilegales:

### LINEAMIENTOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

**22.** A más tardar dos días previos al inicio de la etapa de la obtención del respaldo ciudadano, podrán acreditarse observadores ante la Dirección de Partidos Políticos del Instituto, a fin de vigilar la recepción de las manifestaciones de respaldo ciudadano.

Podrán fungir como observadores:

- I. Los representantes de los partidos políticos, que en su caso se designen por quienes estén facultados estatutariamente;
- II. Los representantes designados por los aspirantes a candidatos independientes; y
- III. Los Consejeros Electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales y Municipal.

Quienes funjan con el carácter de observadores, no podrán interferir en el libre desarrollo de la obtención del respaldo ciudadano, ni pretender asumir las funciones que realicen los servidores electorales designados para recepcionar las manifestaciones de respaldo ciudadano.

### CONVOCATORIA

**Décima Tercera.** A más tardar dos días previos al inicio de la etapa de la obtención del respaldo ciudadano, podrán acreditarse observadores ante la Dirección de Partidos Políticos del Instituto, a fin de vigilar la recepción de las manifestaciones de respaldo ciudadano.

Podrán fungir como observadores:

- I. Los representantes de los partidos políticos, que en su caso se designen por quienes estén facultados estatutariamente;
- II. Los representantes designados por los aspirantes a candidatos independientes; y
- III. Los Consejeros Electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales y Municipal.

Quienes funjan con el carácter de observadores, no podrán interferir en el libre desarrollo de la obtención del respaldo ciudadano, ni pretender asumir las funciones que realicen los servidores electorales designados para recepcionar las manifestaciones de respaldo ciudadano.

De la transcripción que antecede se advierte que la autoridad administrativa electoral consideró adecuado que durante la etapa de obtención de respaldo ciudadano, los partidos políticos que así lo deseen puedan participar bajo la figura de “observadores”, con la finalidad de estar presentes

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

durante la etapa de recepción de las manifestaciones de apoyo ciudadano y vigilar las mismas, con las acotaciones siguientes:

- Acreditarlos ante la Dirección de partidos políticos (cuando se trate de representantes distintos a los designados ante los órganos central o desconcentrados del instituto local)
- Que no interfieran en el libre desarrollo de la actividad, y
- Que no pretendan asumir las funciones que realicen los servidores electorales.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Superior, la disposición citada no vulnera los derechos de los partidos pues contrario a lo manifestado por los incoantes, lejos de ser una medida que vulnere su derecho a participar en la preparación, desarrollo, organización y vigilancia de los procesos electorales y de gozar de las garantías que la ley les otorga para realizar libremente sus actividades, se trata del vehículo idóneo para que dichos entes políticos participen en la actividad a través de la cual los aspirantes a candidatos independientes, reciben el apoyo de la ciudadanía.

Al respecto, se estima correcto que la autoridad solicite que los partidos que así lo deseen, acrediten a sus observadores, sin que dicha medida se considere un exceso burocrático, pues la misma tiene como finalidad ejercer un control específico de quienes pueden participar en la observación y vigilancia del proceso en comento lo que abre el panorama de posibilidades para que en dicho procedimiento puedan participar, a nombre de los partidos, cualquier persona de su confianza, incluso distinta a los representantes de partido

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

originalmente registrados ante órgano central o desconcentrado del propio instituto, siempre y cuando no se encuentre en los supuestos de prohibición establecidos en el artículo 76 de la ley electoral de la entidad.

Lo anterior, no implica que los representantes de los partidos políticos acreditados ante los diversos órganos del Instituto estén imposibilitados para participar como vigilantes en la etapa de obtención de apoyos ciudadanos, aun cuando no estén registrados como observadores.

En efecto, de la lectura del punto 22 del lineamiento impugnado se advierte que el mismo dispone, por una parte, la posibilidad de que se acrediten observadores que vigilen la recepción de las manifestaciones de apoyo ciudadano, estableciendo además, que podrán fungir como tales los representantes de los partidos designados por quienes estén facultados estatutariamente y los representantes designados por los aspirantes a candidatos independientes.

Por tanto, conforme a dicho lineamiento, la exigencia de que los partidos políticos acrediten observadores únicamente se refiere a los representantes que sean designados para tal efecto por los órganos partidistas autorizados estatutariamente, lo cual encuentra su explicación en el hecho de que es este supuesto, al tratarse de representantes partidistas distintos a los que fungen ante los órganos del instituto, es claro que tales ciudadanos requieren ser acreditados ante la autoridad administrativa electoral local como tales, a efecto de otorgar certeza y seguridad respecto de la identidad de las personas

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

que actuarán como observadores durante la etapa de recepción de las manifestaciones de apoyo ciudadano.

En ese sentido, es claro que los lineamientos omiten exigir que los representantes de los partidos políticos ante los órganos de dirección central y desconcentrado del instituto también sean acreditados como observadores, porque dichos representantes ya se encuentran registrados ante dicha autoridad y, por ende, resultaría ocioso e inútil determinar requerirles una nueva acreditación.

Bajo esta perspectiva, los lineamientos en forma alguna establecen trabas para que los representantes partidistas ante los órganos del instituto desarrollen sus funciones de vigilancia, puesto que sin importar si son acreditados o no como observadores, en tanto miembros de los órganos de dirección central y desconcentrados tienen la facultad de participar en la etapa correspondiente con las limitaciones generales que al efecto se establecen para el correcto desarrollo de la recepción de apoyos, ya que ello constituye parte del ámbito de atribuciones que les corresponde conforme a la normatividad aplicable.

En consecuencia, si los lineamientos exigen acreditación como observador únicamente respecto de los representantes partidistas distintos de los registrados ante los órganos electorales, ello encuentra su razón de ser en la necesidad de que la autoridad administrativa electoral local tenga plena certeza de la identidad de las personas que fungirán con ese carácter en la etapa de recepción de apoyo, de tal manera que

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

la falta de exigencia de dicho requisito en lo atinente a los representantes partidistas integrantes de los consejos electorales en forma alguna puede interpretarse como una prohibición a su participación en dicha etapa, sino que tal situación respecto de los mismos resultaría ociosa y redundante, habida cuenta que ya se encuentran registrados previamente ante el órgano correspondiente y se les ha tomado la protesta de ley correspondiente.

En esta tesitura, es claro que la figura de observador electoral no restringe el derecho de los partidos y sus representantes a vigilar el proceso electoral.

Por otra parte, también se considera razonable la prohibición contenida en el punto 22 del lineamiento impugnado al referir que los “observadores” no pueden interferir en el libre desarrollo de la obtención del respaldo ciudadano, ni mucho menos asumir las funciones de los servidores electorales dedicados a la recepción de los formatos de apoyo. Ello, al tratarse de una actividad donde participan activamente los ciudadanos (manifestando su voluntad de respaldar a determinado ciudadano) y la autoridad administrativa electoral (recibiendo los formatos respectivos e identificando a quienes lo signan), de ahí que sea conforme a derecho que los partidos políticos sólo participen (a través de sus representantes y/o observadores acreditados) vigilando la forma en que se desarrolla el procedimiento de recepción de apoyos ciudadanos a aspirantes a candidatos independientes.

Sobre el particular, esta Sala Superior estima que las prohibiciones referidas de ninguna manera acotan los derechos

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

de los institutos políticos de expresar lo que a su derecho convenga, siempre y cuando no interfieran en el libre desarrollo de la actividad y pretendan sustituir a los funcionarios del instituto en el ejercicio de la función respectiva.

En efecto, el contenido de la parte conducente de los lineamientos en comento de ninguna manera restringe el derecho de los partidos para participar en el desarrollo, organización y vigilancia de los proceso electorales, pues sólo establece la modalidad bajo la cual participan en el proceso de recepción de apoyos ciudadanos, sin que ello implique la imposibilidad de presentar escritos, manifestar inconformidades o, incluso, promover los medios de impugnación atinentes contra aquellos actos u omisiones que estimen contrarios a Derecho, en el momento procesal oportuno, al tratarse de derechos consagrados en favor de los partidos que se llevan a cabo por medio de sus representantes acreditados antes los distintos órganos electorales.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior concluye que la figura de “observadores” que se desprende del punto 22 de los lineamientos, así como de la base “DÉCIMA TERCERA” de la convocatoria, no vulnera los derechos de los partidos establecidos en el artículo 75 de la Ley Electoral de Quintana Roo, de ahí que, como se anunció el agravio deviene **infundado**.

Por otra parte, respecto del tema relativo a que el punto 22 de los lineamientos impugnados restringe el derecho de los partidos políticos de acceder a la información generada en el

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

procedimiento para la obtención de apoyos, también se califica como **infundado**.

Al respecto, conviene tener presente la parte conducente del lineamiento que se estima ilegal:

**23.** Al finalizar la obtención del respaldo ciudadano se integrará un expediente por cada aspirante debiendo contener las manifestaciones recibidas en cada módulo de recepción, así como un reporte del total de manifestaciones de respaldo recibidas, el cual podrá ser proporcionado a los integrantes del Consejo General de este Instituto, previa solicitud.

Los institutos políticos actores refieren que se vulnera su derecho a la información debido a que el lineamiento solamente prevé la posibilidad de que se les entregue información estadística, sin permitir el acceso al expediente que se integre para cada aspirante.

Lo infundado del agravio radica en la circunstancia de los partidos políticos actores parten de la premisa inexacta de que la literalidad del lineamiento en comento sólo permite entregarles, previa solicitud, el reporte total de manifestaciones.

Sin embargo, lo inexacto de tal conclusión radica en la circunstancia de que el lineamiento en cuestión debe ser interpretado de manera sistemática y armónica con la normatividad electoral aplicable y de lo cual se advierte que los partidos políticos, en tanto integrantes de los órganos de dirección del instituto, pueden y tienen el derecho de acceder a cada uno de los expedientes de los aspirantes a candidato independiente, pues ello forma parte esencial del ejercicio de sus atribuciones de vigilancia, conforme a lo siguiente.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Al respecto, se resalta que el artículo 49, fracción II, párrafo IV, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, prevé que el Consejo General del instituto electoral local se integra, entre otros, por un representante de cada partido político, cuestión que resulta relevante para el caso que nos ocupa debido a que, de conformidad con el artículo 127 de la Ley Electoral local es precisamente dicho órgano superior de dirección el encargado de aprobar las solicitudes de aspirantes a candidato independiente que sean procedentes.

En concatenación con lo anterior, del reglamento de sesiones del Consejo General del instituto electoral de la citada entidad, se advierte:

- En las sesiones el Secretario General tiene la obligación de cuidar que se reproduzcan y circulen con toda oportunidad entre los integrantes del órgano superior de dirección, la información y los anexos necesarios para la comprensión y discusión de los asuntos contenidos en el orden del día (artículo 6, fracción III);

- La potestad de los representantes de los partidos políticos de solicitar al Secretario General la información y documentación necesaria para la comprensión y discusión de los asuntos contenidos en el orden del día de una sesión (artículo 8, fracción IX); y

- La obligación de que a las convocatorias a sesión se acompañen los anexos necesarios para la discusión de los asuntos contenidos en el orden del día (artículo 14 *in fine*).

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

De la anterior revisión de las disposiciones constitucionales y reglamentarias se advierte que los partidos políticos, a través de sus representantes, forman parte del órgano superior de dirección del instituto, ente encargado de decidir las cuestiones inherentes a la declaratoria de derecho a registrarse como candidato independiente.

Por tanto, es precisamente el Consejo General señalado como responsable el encargado de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser registrados como aspirantes a candidatos independientes; quiénes tienen derecho a solicitar su registro como candidatos independientes; y a quiénes finalmente se les otorga dicho registro, autoridad que se encuentra integrada, entre otros miembros, por un representante de cada uno de los partidos políticos.

Asimismo, conviene tener presente que de acuerdo con los puntos 25, 26 y 27 del lineamiento impugnado es precisamente el órgano superior de dirección del instituto electoral local (del que forman parte los partidos actores), el encargado de emitir el acuerdo en el que señale los motivos por el cual no procede la declaratoria para el derecho a registrarse como candidato independiente; decretar quiénes tienen derecho a registrarse como candidato independiente; y, declarar desierto el proceso de selección que corresponda, cuando los aspirantes registrados no hayan obtenido el porcentaje mínimo.

Como puede verse, los partidos políticos, al formar parte del citado Consejo General tienen a salvo su derecho de contar con la información relacionada con todos los acuerdos y resoluciones que se aprueben, pues tal como se demostró el

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Secretario del Consejo tiene la obligación de entregárselas o bien de ponerla a su disposición con la oportunidad debida.

En esta tesitura, el hecho de que los lineamientos establezcan en el punto 23 controvertido que se podrá entregar a los miembros del Consejo General el reporte del total de manifestaciones de respaldo recibidas, de ninguna manera se traduce en la imposibilidad de acceder al expediente de cada uno de los participantes en dicho proceso pues ese derecho, como ya se vio, se encuentra regulado en la normativa electoral local, aunado a que la redacción del lineamiento en comento no es prohibitiva.

Por ello, es claro que los partidos están en posibilidad de consultar los expedientes que al efecto se integren, así como solicitar, en su caso, la información que estimen pertinente, siempre que dicha solicitud o consulta no interfiera con los trabajos de las autoridades electorales para cumplir en tiempo y forma con la elaboración de las propuestas pertinentes a presentarse ante para la aprobación del Consejo General, cuestión que incluso reconoce la autoridad señalada como responsable al rendir su informe circunstanciado, donde manifiesta, textualmente lo siguiente:

“Respecto al numeral antes referido, es de aducirse que contrario a lo que refieren los actores en su escrito de impugnación, la responsable en ningún momento carta su derecho de acceder a la información, lo anterior, en virtud de que los partidos políticos que así lo deseen, podrán acceder a dicha información, una vez que los servidores electorales envíen el expediente completo de las manifestaciones recibidas por cada aspirante a candidato independiente...”

La anterior manifestación adquiere relevancia si se toma en consideración que es precisamente la autoridad que elaboró

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

y aprobó el lineamiento impugnado la que está explicando los alcances del punto cuestionado.

De acuerdo con todo lo anterior, resulta evidente el error cometido por los actores al analizar de manera aislada el contenido del punto 23 del lineamiento sujeto a revisión de este Tribunal, pues como ya se vio, el análisis sistemático y armónico del mismo con las demás disposiciones legales y reglamentarias que regulan los derechos de los partidos políticos y sus representantes, llevan a concluir que tal disposición no es contraria al orden legal.

En consecuencia, se desestima el motivo de inconformidad hecho valer.

Por lo que se refiere a los agravios del inciso **b)** donde se alega que la autoridad administrativa electoral no cuenta con un procedimiento de verificación o autenticación de los ciudadanos que manifiesten su respaldo a favor de los aspirantes a candidatos independientes, se tiene lo siguiente.

En concepto de esta Sala Superior es **infundado** el disenso donde los actores alegan que no existe un mecanismo de confrontación que permita a la autoridad electoral validar que la persona de la cual se le hace llegar un documento y una firma, sea la misma que se presenta frente a ella y confirmar precisamente que sí se trata de la persona que voluntariamente quiso respaldar a otro ciudadano.

Lo anterior, debido a que el procedimiento para la obtención de apoyos ciudadanos no establece la presentación primigenia de documentos firmados ante la autoridad electoral y

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

luego la ratificación por parte de ciudadanos a través de su presencia física en las instalaciones centrales, distritales o municipales del instituto, lo que demuestra que se parte de una premisa errónea.

Para demostrar lo anterior, es pertinente citar los artículos de la Ley Electoral así como los lineamientos aplicables al caso concreto:

### LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO

**Artículo 132.-** Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para tal efecto con su credencial para votar vigente, conforme a las siguientes reglas:

I. Las manifestaciones de respaldo se requisarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado;

II. La recepción de las manifestaciones se hará ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto se designen y de los representantes que, en su caso, designen los partidos políticos o coaliciones y que los propios aspirantes decidan acreditar;

III. Las manifestaciones de respaldo para aspirantes a candidatos a Gobernador serán presentadas en las sedes de los Consejos Distritales que correspondan al domicilio de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo;

IV. Las manifestaciones de respaldo para aspirantes a candidatos a Diputados serán presentadas en la sede del Consejo Distrital que corresponda a la demarcación por la que se pretenda competir, y exclusivamente por ciudadanos con domicilio en ese ámbito territorial, y

V. Las manifestaciones de apoyo para aspirantes a los Ayuntamientos serán presentadas en la sede del Consejo Municipal, Distrital o Distritales que correspondan a la demarcación por la que se pretenda competir, y exclusivamente por los ciudadanos con domicilio en el municipio de que se trate.

En la Convocatoria se establecerán lineamientos para la adecuada recepción de las manifestaciones de respaldo,

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

incluyendo, en su caso, la instalación de módulos que acuerde en su caso, el Consejo General.

**Artículo 133.-** Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos:

- I. Cuando se haya presentado, por la misma persona, más de una manifestación a favor del mismo aspirante, debiendo prevalecer únicamente la primera que haya sido registrada;
- II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a dos ó(sic) más aspirantes al mismo cargo de elección popular;
- III. Cuando carezcan de la firma o, en su caso, huella o datos de identificación en el formato previsto para tal efecto; o bien, cuando tales datos no sean localizados en el padrón electoral;
- IV. Cuando los ciudadanos que las expidan hayan sido dados de baja del padrón electoral por encontrarse en alguno de los supuestos señalados en la legislación aplicable, y
- V. Cuando los ciudadanos que las expidan no correspondan al ámbito estatal, distrital o municipal por el que el aspirante pretenda competir.

### **LINEAMIENTOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

**19.** Los ciudadanos y ciudadanas que deseen otorgar su respaldo a los aspirantes deberán apersonarse, de acuerdo a su domicilio, conforme a lo siguiente:

I. Tratándose de aspirantes en la modalidad de miembros de los Ayuntamientos será en la sede del Consejo Municipal o Distrital que correspondan a la demarcación por la que se pretenda competir, y

II. Tratándose de aspirantes en la modalidad de Diputados será en la sede del Consejo Distrital que corresponda a la demarcación por la que se pretenda competir.

**20.** Las manifestaciones de apoyo que otorguen los ciudadanos y ciudadanas a los aspirantes durante el respaldo ciudadano, únicamente deberán recepcionarse por los servidores electorales designados por este Instituto, a través de la Comisión de Partidos Políticos y Radiodifusión, mismos que serán coordinados y supervisados por la Dirección de Partidos.

**21.** Los ciudadanos y las ciudadanas que deseen manifestar su apoyo a favor de un aspirante, al apersonarse en el

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Consejo Distrital o Municipal, según corresponda a su domicilio, deberán realizar lo siguiente:

a) Presentar original y copia de la credencial para votar con fotografía vigente.

Si el ciudadano desea manifestar su apoyo a dos aspirantes de distinta modalidad de elección, deberá presentar igual número de copias por cada manifestación de apoyo que pretenda realizar, en cada plazo previsto para la modalidad de que se trate.

b) Requisar a puño y letra el formato que le será entregado por el funcionario electoral al momento, conforme a lo siguiente:

I. MRC-MA: Cuando se trate de la modalidad de miembros de Ayuntamiento; y

II. MRC-DIP: Cuando se trate de la modalidad de Diputados.

En el caso de que el ciudadano no pueda llenar el formato por sí sólo, podrá ser asistido por una persona de su confianza, o podrá solicitar asistencia de algún ciudadano que se encuentre en la fila. En ningún caso los servidores electorales podrán intervenir en el llenado de los formatos.

c) Firmar en forma autógrafa cada formato requisitado. Si el ciudadano no cuenta con firma, deberá plasmar su huella dactilar.

La información que corresponda a las manifestaciones de respaldo ciudadano será capturada en la base de datos diseñada para tal efecto, en la que deberán clasificarse en válidas y nulas.

Serán nulas aquellas que se encuentren en los supuestos siguientes:

I. Se haya presentado por la misma persona, más de una manifestación a favor del mismo aspirante, debiendo prevalecer únicamente la primera que haya sido registrada;

II. Se hayan expedido por la misma persona a dos ó más aspirantes al mismo cargo de elección popular;

III. Carezcan de la firma o, en su caso, huella o datos de identificación en el formato previsto para tal efecto;

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

IV. Cuando los datos de identificación referidos en el formato no sean localizados en el padrón electoral;

V. Los ciudadanos que las expidan hayan sido dados de baja del padrón electoral por encontrarse en alguno de los supuestos señalados en la legislación aplicable; y

VI. Los ciudadanos que las expidan no correspondan al ámbito estatal, distrital o municipal por el que el aspirante pretenda competir.

En relación con los incisos III, IV y V, la Dirección de Partidos realizará la compulsación con el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año 2012.

Por su parte, la convocatoria emitida para tal efecto, replica lo contenido en los lineamientos antes transcritos.

Ahora bien, el contenido de los documentos citados permite advertir que para que un ciudadano pueda manifestar su apoyo a favor de algún aspirante a candidato independiente, es necesario que acuda ante el órgano distrital o municipal electoral que le corresponda de acuerdo con su domicilio, donde deberá identificarse ante el servidor electoral designado para tal efecto, presentando original y copia de su credencial para votar con fotografía; acto seguido, dicho funcionario, **en ese momento, le entregará** un formato que deberá ser contestado y firmado por el ciudadano interesado, y devuelto al personal del instituto, para que se capture la información en la base de datos diseñada para ello.

Como puede advertirse de lo anterior, contrario a lo aducido por los demandantes, el procedimiento para que un ciudadano manifieste su apoyo a algún aspirante a candidato independiente, no contempla la presentación previa de un documento firmado por algún ciudadano y la posterior ratificación del mismo ante la autoridad electoral, sino un

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

procedimiento único en el que el interesado se presenta ante la autoridad electoral y en ese momento manifiesta su intención de apoyo a favor de alguno de los aspirantes, a través del llenado de un formato que le proporciona la propia autoridad, por lo que resulta erróneo el planteamiento hecho valer al respecto, de ahí la calificación de **infundado**.

Lo anterior, no prejuzga sobre lo correcto o incorrecto del procedimiento antes descrito, cuestión que no se combate en la presente instancia, únicamente enfrenta el cuestionamiento planteado por los partidos incoantes.

Finalmente, en el agravio identificado en el inciso **c)**, donde el actor se duele, medularmente de la inequidad que se genera entre aspirantes a candidatos postulados por los partidos políticos y aspirantes a candidatos independientes, debido a que a estos últimos no se les fija un tope máximo a sus simpatizantes en materia de financiamiento privado, lo que implica la posibilidad de que el mismo se obtenga de una sola persona, el mismo también se califica como **infundado** atento a lo siguiente.

Contrario a la alegación anterior, del análisis del lineamiento impugnado se advierte que los aspirantes a candidatos independientes se encuentran sujetos a los mismos límites de financiamiento privado que los precandidatos de los partidos políticos.

En efecto, el punto 14, fracción II de los lineamientos impugnados (replicando el contenido del artículo 130, fracción II de la Ley Electoral), reconoce como derecho de los aspirantes

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

registrados el obtener financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades en los términos precisados en el artículo 128 de la Ley Electoral.

En consonancia con lo anterior, el punto 36 del mismo lineamiento refiere que para la obtención del respaldo ciudadano, los aspirantes a candidatos tendrán acceso al financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades en los términos precisados en el último párrafo del artículo 128 de la citada ley.

Ahora bien, el referido artículo 128 antes mencionado refiere, en la parte que interesa, lo siguiente:

**Artículo 128.-** La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá, dependiendo del cargo al que se aspire, en las siguientes fechas:

...

Durante estos plazos los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece esta Ley, para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional.

Tales actos deberán estar financiados por aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos al que se refiere el artículo 304 de esta Ley.

De lo anterior se advierte que el financiamiento de los aspirantes a candidatos independientes debe atender a lo siguiente:

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

- Debe destinarse para la obtención del respaldo ciudadano;

- Se integra por aportaciones o donativos (en dinero o especie) entregados de manera libre y voluntaria por personas físicas y morales mexicanas con residencia en el país;

- No pueden recibirse aportaciones de: **a)** Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y del Estado, ni los Ayuntamientos; **b)** Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, centralizados, descentralizados o desconcentrados, así como las empresas mercantiles que dichas entidades públicas establezcan; **c)** Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; **d)** Organismos Internacionales de cualquier naturaleza; **e)** Ministros de Culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; **f)** Las personas físicas o morales que residan en el extranjero; y **g)** Las personas morales mexicanas de carácter mercantil.

- Deberán respetarse los montos máximos de aportaciones permitidas para institutos políticos; y,

- Las erogaciones se sujetarán a los topes de precampaña fijados por el órgano superior de dirección del instituto, por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado, el cual será el equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

De lo anterior, se advierte como el lineamiento impugnado regula de manera general la forma de recibir

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

financiamiento privado por parte de los aspirantes a candidatos independientes (puntos 14 y 36), remitiendo la regulación específica a lo preceptuado en el citado artículo 128 de la Ley Electoral, del que se desprende, para efectos del presente estudio, la obligación de respetar los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos.

Dichos montos se encuentran establecidos en el artículo 87 de la citada Ley Electoral, cuyo contenido es el siguiente:

**Artículo 87.-** El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político, deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, del cual deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y simpatizantes, así como las aportaciones de sus organizaciones de conformidad con lo que dispongan sus estatutos y la Ley. Las aportaciones no podrán exceder, en su conjunto, del diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador; y

III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, estarán incluidas dentro del tope señalado en la fracción que antecede.

En este sentido, es claro que las aportaciones que puedan hacer quienes simpaticen con determinado aspirante a candidato independiente, no podrá exceder, en su conjunto, el diez por ciento del último tope fijado para la elección de Gobernador, lo que implica una regulación igual a la establecida

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

para los partidos políticos, por lo que no existe la inequidad alegada.

En este orden de ideas, es innegable que el lineamiento controvertido, contrario a lo sostenido por los actores del juicio que se resuelve, sí regula el financiamiento privado de los aspirantes a los candidatos independientes, lo cual se desprende de los puntos 14 y 36 antes referidos, con la acotación de que la regulación específica respecto del tope de aportaciones por parte de quienes simpaticen con los aspirantes, la remite el propio lineamiento a las disposiciones establecidas en la Ley local de la materia y, en específico, a los límites establecidos para la militancia partidista, de ahí la calificación de **infundado** del agravio hecho valer.

Finalmente, sobre el tema de que no existe regulación para la verificación de los montos de las aportaciones de simpatizantes que es la fuente de recursos de un aspirante a candidato independiente, tampoco le asiste la razón a los incoantes.

Para demostrar lo anterior, por principio de cuentas debe tenerse presente que en términos del punto 2 del lineamiento impugnado, éste tiene como finalidad regular el proceso de selección de candidatos independientes previsto en la Ley Electoral local, por lo que el hecho de que éste documento no contemple los procedimientos de verificación referidos por los actores, no implica que el mismo sea ilegal.

Cabe destacar que el propio lineamiento, en el punto 5, señala que en lo no previsto en el mismo, deberá estarse a lo

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

dispuesto en la Ley Electoral, la Ley Orgánica y los reglamentos en la materia.

Sobre el particular, la autoridad señalada como responsable, al rendir su informe circunstanciado, refiere que el pasado treinta de enero su órgano superior de dirección aprobó el documento intitulado *Reglamento del Instituto Electoral de Quintana Roo para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes*, documento que en concepto de la citada autoridad, contiene los lineamientos que deben observarse por parte de los aspirantes a candidatos en la rendición de cuentas (aportaciones y erogaciones).

Ahora bien, del análisis del referido reglamento se advierte que a través del mismo se establecen lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora que deben observar los aspirantes y candidatos independientes para la presentación de los informes sobre el origen, monto y aplicación de los recursos obtenidos durante el proceso de obtención de respaldo ciudadano y para la realización de las candidaturas independientes.

En el caso, los actores se duelen de la falta de procedimientos de verificación de las aportaciones de simpatizantes en la etapa de obtención de respaldo ciudadano, cuestión que sí se regula en el reglamento bajo análisis.

Para demostrar lo anterior, conviene tener presente el contenido de los siguientes artículos del reglamento en cuestión:

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

**Artículo 8.-** Los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes para el manejo de los recursos, deberán sujetarse a lo siguiente:

1. La cuenta bancaria deberá abrirse a nombre del aspirante a candidato independiente dicha apertura deberá realizarse en los plazos señalados como inicio de la etapa de obtención de respaldo ciudadano, establecidos el artículo 128 de la Ley;
2. Para el manejo de los recursos de las campañas electorales independientes deberá aperturarse a nombre del candidato independiente;
3. El monto de los recursos que utilicen para la apertura de la cuenta bancaria será considerado como aportaciones propias del aspirante a candidato independiente o candidato independiente según corresponda;
4. La cuenta bancaria deberá manejarse con firmas mancomunadas y controlada por los responsables de la administración;
5. Conciliarse mensualmente;
6. La cuenta bancaria que aperture el aspirante a candidato podrá ser utilizada por el candidato independiente reflejando contablemente en dicha cuenta la conclusión de las aportaciones recibidas en la etapa de obtención de respaldo ciudadano;
7. Con el informe deberán presentar los oficios de cancelación de las cuentas bancarias que realicen ante las instituciones bancarias.
8. Si el aspirante a candidato independiente o el candidato independiente decide no concluir el proceso de la contienda en que se encuentre, está obligado a todo lo señalado en el presente artículo; y

Toda la documentación relativa a las cuentas bancarias deberá presentarse conjuntamente con los informes correspondientes.

### **CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS INGRESOS**

**Artículo 14.-** Los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes deberán acreditar ante la Dirección de Partidos Políticos, el origen de todos los recursos depositados en la cuenta bancaria a que hace referencia el presente Reglamento, así como registrarlos contablemente debiendo estar sustentados mediante pólizas de ingreso, fichas de depósito con sello de la institución bancaria o comprobantes impresos de las transferencias electrónicas, a fin de garantizar la veracidad de lo reportado en sus informes.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

**Artículo 15.-** Las aportaciones en efectivo que reciban los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes de una misma persona que sean superiores a la cantidad equivalente a cien días de salario mínimo, deberán ser realizadas mediante cheque a nombre del aspirante a candidato independiente o candidato independiente según corresponda o bien pueden ser por transferencia interbancaria debiendo provenir de una cuenta personal del aportante.

Tratándose de varias aportaciones de una misma persona que en su conjunto rebasen la cantidad equivalente a cien días de salario mínimo en un mes, deberán de realizarse en los términos que se indican en el párrafo anterior a partir del monto por el cual se exceda dicho límite.

La copia fotostática del cheque o bien del documento de transferencia, deberán conservarse anexos a los recibos de aportación y a la póliza de ingresos.

**Artículo 16.-** Los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes podrán recibir aportaciones en dinero o en especie de sus simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros hasta por la cantidad señalada en el artículo 4 de este Reglamento y sujetarse a las siguientes reglas:

a) Cada aspirante a candidato deberá imprimir por triplicado recibos foliados de acuerdo al formato "APORTACIÓN-RCACI" para amparar las aportaciones que reciba durante el periodo de respaldo ciudadano; cuya numeración se hará conforme a una serie única.

b) El candidato independiente, deberá mandar a imprimir por triplicado los recibos foliados con un impresor autorizado, de acuerdo al formato "APORTACIÓN-CI", previsto en este Reglamento; cuya numeración se hará conforme a una serie única; dentro de los diez días naturales siguientes a la impresión, el responsable de la administración deberá informar por escrito a la Dirección de Partidos Políticos, sobre el número consecutivo de los folios de los recibos impresos.

c) Los recibos invariablemente deberán contener los logotipos autorizados por el Instituto para el aspirante a candidato independiente y candidato independiente de que se trate, el original de los recibos foliados, deberá entregarse a la persona física o moral que efectúa la aportación; una copia será remitida anexa a la póliza de ingresos correspondiente, al responsable de la administración y otra copia quedará en poder del candidato independiente, que haya recibido la aportación;

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

d) El responsable de la administración del aspirante a candidato deberá llevar control estricto de los folios expedidos y requisitar el formato "CF- APORTACIÓN-RCACI".

El responsable de la administración del candidato independiente deberá llevar control estricto de los folios expedidos y requisitar el formato "CF-APORTACIÓN-CI".

El control de folios deberá presentarse totalizado y remitirse a la Dirección de Partidos Políticos en forma impresa e invariablemente en disco compacto (CD), junto con el informe que corresponda.

Los recibos que aparezcan como cancelados en los controles de folios, deberán ser presentados con la leyenda "CANCELADO" tanto el original como sus dos copias anexos al control de folios que corresponda.

**Artículo 17.-** Las aportaciones en especie, se sujetarán a lo siguiente:

a) Separarse e identificarse claramente en los registros contables;

b) Documentarse mediante los formatos "APORTACIÓN-RCACI" o "APORTACIÓN-CI" según corresponda y con los contratos que en su caso se celebren conforme a los ordenamientos legales aplicables; dichos contratos deberán contener los datos de identificación del aportante y del bien aportado así como el costo de mercado o estimado del mismo.

No se computarán como aportaciones en especie aquellos servicios personales que de forma gratuita y desinteresada, otorguen las personas físicas que no tengan actividades mercantiles ni se trate de servicios profesionales.

c) Registrarse conforme a su valor comercial de mercado, de conformidad con las siguientes bases:

1. Si el tiempo de uso del bien aportado es menor de un año a partir del día de la celebración del contrato y además, se cuenta con la factura correspondiente, se registrará el valor consignado en dicho documento.

2. Si el bien aportado tiene un tiempo de uso mayor a un año y además, se cuenta con la factura correspondiente, se registrará el valor consignado en la factura, aplicándole los índices de actualización y los porcentajes de depreciación dispuestos por la Ley del Impuesto sobre la Renta.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

3. Si no se cuenta con la factura del bien aportado, y éste tiene un valor aproximado menor al equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Estado de Quintana Roo, se determinará a través de una cotización solicitada por el aspirante a candidato independiente o candidato independiente.

4. Si no se cuenta con la factura del bien aportado, y éste tiene un valor aproximado mayor al equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Estado de Quintana Roo y menor a tres mil días, se determinará a través de dos cotizaciones solicitadas por el aspirante a candidato independiente o candidato independiente de las cuales se tomará el valor promedio.

5. Si no se cuenta con la factura del bien aportado, y éste tiene un valor aproximado mayor al equivalente a tres mil días de salario mínimo general vigente en el Estado de Quintana Roo, se determinará a través de tres cotizaciones de las cuales se tomará el valor promedio.

d) En las donaciones de bienes inmuebles el registro contable se hará conforme a su valor comercial de mercado determinado por persona autorizada, y en su defecto, conforme a su valor catastral; los montos de las aportaciones en especie así como las que se reciban en efectivo, en su conjunto, no deberán rebasar el límite de financiamiento establecido en la Ley y el presente Reglamento;

e) En el caso de los bienes que se encuentren otorgados en calidad de comodato, sean muebles o inmuebles, para su registro contable se tomará como valor el promedio de dos cotizaciones solicitadas por el aspirante a candidato independiente o candidato independiente, debiendo presentar el contrato respectivo en términos de las leyes aplicables, así como la copia de la factura o documento con el que el comodante acredite ser propietario de dicho bien; y

f) En caso de duda en relación con el valor de registro declarado la Dirección de Partidos Políticos, podrá ordenar que se realice una cotización por un perito valuador autorizado.

Todas las erogaciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en el presente inciso, deberán ser cubiertas en su totalidad por el aspirante a candidato independiente o candidato independiente, de que se trate.

**Artículo 18.-** El monto de recursos que reciban por concepto de colectas en vía pública que no impliquen venta de bienes o artículos promocionales deberán sujetarse a lo siguiente:

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

- a) El aspirante a candidato independiente deberá reportar los montos obtenidos por colectas en el rubro de aportaciones en efectivo del formato "INFO-RCACI"; dicho monto deberá registrarse contablemente;
- b) Cada aspirante a candidato podrá reportar hasta una cantidad equivalente a ciento cincuenta veces el salario mínimo general vigente en la entidad, pudiendo realizar una o diversas colectas, en caso de rebasar dicho monto se deberá justificar plenamente su procedencia; y
- c) El candidato independiente deberá reportar estos montos como aportaciones de simpatizantes en efectivo, debiendo registrarse contablemente cada una de las colectas.

**Artículo 19.-** El autofinanciamiento se integrará con los ingresos percibidos por conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra que realicen el aspirante a candidato independiente o candidato independiente para allegarse de recursos, debiéndose sujetar a lo siguiente:

- a) Por cada evento realizado deberá requisitarse el formato denominado "AUTOFIN-RCACI" tratándose de aspirantes a candidato independiente y el formato "AUTOFIN-CI" para candidatos independientes;
- b) Deberá crearse un expediente por cada evento, que se conformará con la documentación original obtenida desde la tramitación del permiso, hasta la conclusión del evento;
- c) El aspirante a candidato independiente o candidato independiente deberán cubrir el pago de impuestos que genere la entrega de premios ante las autoridades correspondientes, debiendo incorporar al expediente copia de los comprobantes de pago; y d) El aspirante a candidato independiente o candidato independiente deberán registrar contablemente los ingresos y gastos por cada evento, así como reflejarlos en su correspondiente informe.

**Artículo 20.-** Con excepción de lo dispuesto en el artículo 18 no podrán recibir aportaciones mediante cheque de caja o cualquier otro medio en el que no se identifique al aportante; en caso de recibir una aportación anónima y previa notificación a la Dirección de Partidos Políticos, el aspirante a candidato independiente o candidato independiente deberán entregarla al Instituto.

**Artículo 21.-** Los rendimientos financieros serán los intereses que obtengan del manejo de las cuentas bancarias que al efecto hayan aperturado; debiendo informarlo en el apartado

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

de ingresos de su informe, respaldando lo obtenido con los estados de cuenta bancarios que les expida la institución bancaria respectiva, tratándose de candidato independiente además requisitar el formato "RENDIFIN-CI" establecido en el presente Reglamento.

La anterior transcripción demuestra que el reglamento antes referido contempla un apartado destinado a regular la forma en que un aspirante a candidato independiente debe rendir cuentas respecto de las ingresos obtenidos durante el proceso de obtención de respaldo ciudadano, razón por la cual, contrario a lo sostenido por los actores, sí existe un procedimiento de verificación de aportaciones a dichos aspirantes, ello, con independencia de que el mismo no se contemple en los lineamientos impugnados.

Lo anterior no prejuzga sobre lo correcto o incorrecto del contenido de dicho reglamento, pues el planteamiento hecho valer por los actores se limita a cuestionar la falta de procedimiento de verificación antes citados, más no la regulación correcta o no de los mismos.

Atento a lo anterior, lo procedente es declarar **infundado** este motivo de inconformidad.

Es así como, al resultar infundados e inoperantes los agravios de los actores en los presentes medios de impugnación, lo procedente es confirmar los acuerdos impugnados.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

**PRIMERO.** Se acumula el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-837/2013, al diverso juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-39/2013. En consecuencia, glótese copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos del recurso acumulado.

**SEGUNDO.-** Se confirman, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo IEQROO/CG/A-046-13 por el que se aprueban los “Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013” y el acuerdo IEQROO/CG/A-047-13 por el que se aprueba la “Convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario 2013”, ambos emitidos por el Consejo General Instituto Electoral de Quintana Roo el dieciséis de marzo del dos mil trece.

**NOTIFÍQUESE,** por conducto de la citada Sala Regional Xalapa, **personalmente** a los partidos políticos actores y en los estrados de la misma, al actor Armando Pérez, por así haberlo solicitado en su escrito de demanda; por **oficio** al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, y por **estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 102,103 y 106, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, quien emite voto particular; así como los votos razonados de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y del Magistrado Flavio Galván Rivera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZANA

**VOTO RAZONADO 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 AL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SUP-JRC-39/2013 Y SU ACUMULADO JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-837/2013.**

En atención a que quisiera dejar definidas, las razones que me llevan a acompañar la propuesta de sentencia que somete a nuestra consideración el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, referente a la solicitud de inaplicación de las fracciones II y III, del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, es que emito el siguiente **VOTO RAZONADO:**

Al respecto, cabe tener presente que los planteamientos que ahora se nos formulan, fueron con antelación objeto de pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.

Según se advierte de las versiones taquigráficas de las discusiones que se dieron al resolver dichas acciones, se hicieron una serie de pronunciamientos jurídicos en torno a las

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

fracciones II y III, del artículo 134, de la Ley Electoral de Quintana Roo, no alcanzándose la mayoría de ocho votos exigidos para declarar su inconstitucionalidad, en ninguno de los casos.

Respecto a la solicitud de declarar la invalidez de la fracción II, del citado precepto legal, tres Ministros avalaron esa propuesta, mientras que ocho Ministros votaron por su validez.

Por lo que hace a la fracción III, del numeral 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, cinco Ministros apoyaron declarar la inconstitucionalidad del precepto y seis pugnaron por su validez.

Ahora bien, la situación acontecida respecto a que el máximo tribunal constitucional del país, al resolver las citadas acciones de inconstitucionalidad, por ocho votos, estimó desestimar el planeamiento de inconstitucionalidad de la fracción II, del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, ello sin lugar a dudas, impone que debamos sujetarnos a lo ya resuelto.

No obstante lo anterior, quisiera expresar cuál es mi convicción personal, respecto a la primera de las alegaciones planteadas.

### *- Candidato Único*

En lo que hace al primer tema, el actor del juicio ciudadano refiere que la fracción II, del precepto legal citado, cuyo texto refiere: “ *De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor*

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

*número de manifestaciones de apoyo válidas*”, respetuosamente, es mi convicción que dicho precepto es inconstitucional, ya que restringe el derecho humano a ser candidato independiente, ya que sólo aquel que tenga un mayor número de manifestaciones de apoyo en una demarcación, será al que se le otorgue la candidatura independiente.

Al respecto, quisiera precisar que el artículo 35, fracción II de la Constitución, consagra un derecho fundamental de configuración legal, porque es la propia Constitución la que remite a la reglamentación de las leyes correspondientes.

En tal sentido, si bien es cierto hay una libertad de configuración por parte de las entidades federativas, en mi opinión, esa libertad tiene límites y el primero de ellos es precisamente el respeto a los derechos fundamentales, establecidos por la propia Constitución y por los tratados internacionales.

En tal contexto, si bien las legislaturas estatales tienen amplias facultades para regular todo lo concerniente a las candidaturas independientes, no deben sobrepasar ningún derecho fundamental.

Me parece que uno de los principios elementales que debe permear en la regulación que cada entidad realice, es el de la razonabilidad.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Así, la libertad de configuración legislativa de los Estados no implica un Estado de excepción de los principios y derechos que establece la Constitución.

El que sólo aquel ciudadano que tenga mayores manifestaciones de apoyo –desde luego superando el umbral mínimo- sea el registrado, presupone una contienda entre aspirantes a candidatos independientes para obtener el mayor apoyo, lo cual me resulta una restricción innecesaria.

No debemos olvidar que la finalidad de las candidaturas independientes fue abrir la puerta a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia a un partido político. Su incorporación tuvo como base considerar que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera razonable, de forma tal que sea posible que un ciudadano pueda postularse y obtener el registro para competir por un cargo de elección popular.

Así pues, fue deseo del constituyente permanente el que el modelo de candidaturas independientes fuera una realidad no sólo formal sino material. Esto último, a partir de que las legislaturas estatales establecieran esquemas de acceso a esas candidaturas en la que los requisitos a satisfacer fueran asequibles para cualquier interesado.

En tal lógica, si en el caso concreto estamos en presencia de un derecho humano, establecido en el artículo 35 de la Constitución, atentos a lo señalado por el propio artículo 1 de

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

nuestro máximo ordenamiento jurídico, tenemos que hacer una interpretación de la manera que más favorezca el derecho de la persona, en correspondencia con el principio *pro persona*.

Esta posición, además resulta acorde con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, apartado 1, inciso c), y el artículo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales prevén que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de votar y ser votados, en elecciones periódicas auténticas, realizadas por el sufragio universal e igual, por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Si bien es cierto, pudiera sostenerse que el fin pretendido por el constituyente local de Quintana Roo, fue que no cualquier persona pudiera ser candidato independiente, la medida se torna gravosa para el derecho de participación.

De tal suerte, es mi opinión, que si bien es cierto que en esa libertad de configuración, las Legislaturas de los Estados pueden regular el derecho y pueden incluso poner ciertas limitaciones, estos requisitos deben ser razonables. Por tanto, el exigir un solo candidato y establecer una especie de competencia previa, no es compatible con la necesidad de hacer competitivas y operativas las candidaturas independientes.

Por supuesto que no sostengo, que cualquiera pueda registrarse como candidato independiente, y que no debe de

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

haber barreras de entrada, requisitos o modalidades para ser candidato, creo que no sólo es válido sino tiene una razonabilidad que las Legislaturas de los Estados que establezcan ciertos requisitos, lo que no me parece es que alguna de esas exigencias, como la que ahora nos ocupa, no responda a los principios constitucionales que acompañan un modelo básico de las candidaturas independientes.

Si aplicamos un test de proporcionalidad, el resultado es el mismo.

Ciertamente, para que la restricción al derecho de ser registrado como candidato de manera independiente a los partidos políticos, sea proporcional, debe perseguir un fin legítimo sustentado constitucionalmente, además de que tal restricción debe ser adecuada, necesaria e idónea para alcanzar tal fin.

Sobre tal aspecto, esta Sala Superior ha sostenido que los derechos fundamentales de carácter político no son derechos absolutos o ilimitados. De manera que, el ejercicio de los derechos político-electorales, pueden sujetarse a determinadas limitaciones o restricciones, máxime si éstas tienen sustento en otros principios del Estado democrático de Derecho.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

En consecuencia, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación, y no sean irracionales, injustificadas y desproporcionadas respecto al fin para el cual se establecen, o que se traduzcan en la privación del contenido esencial del derecho fundamental o de un principio constitucional.

En la misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, deben existir razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que sean asequibles y no arbitrarias o caprichosas.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución.

De manera que, la limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las condiciones siguientes:

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

- a) La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto;
- b) La restricción debe ser necesaria, y
- c) La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Estado debe generar las condiciones y proveer los mecanismos óptimos para que los derechos políticos relativos a la participación política, ser elegido y acceder a las funciones públicas, puedan ser efectivamente ejercidos, con pleno respeto al principio de igualdad y no discriminación, para lo cual se requiere que el mismo Estado tome las medidas necesarias para garantizar el eficaz ejercicio de éstos derecho.

A partir de los señalados parámetros, se advierte que la porción normativa impugnada, no resulta idónea, proporcional, necesaria ni razonable.

Como se señaló, la finalidad de la reforma a la fracción II del artículo 35 constitucional, fue permitir la participación de la ciudadanía en las contiendas electorales, a través de vías distintas a los partidos políticos. Lo anterior, no sólo impacta al derecho de ser votado, al reconocer que los ciudadanos puedan

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

solicitar su registro como candidatos de manera independiente a los partidos, sino también al derecho de votar, al consentir la existencia de opciones políticas diversas a los propios partidos políticos, de manera que los electores puedan escoger aquella que más les convenza.

Todo ello, con el objetivo que el sistema de candidaturas independientes permita que dichos candidatos puedan acceder a los órganos de representación popular en condiciones proporcionales a los candidatos postulados por los partidos políticos.

Por tanto, el requerir que sólo podrá ser registrado como candidato independiente, aquel que hubiese obtenido el mayor número de apoyos, en lugar de favorecer la participación de la ciudadanía beneficia al sistema de partidos y no al modelo de candidaturas independientes, en la medida que únicamente un candidato ciudadano contendría en la elección correspondiente, en contra de los aspirantes de los partidos políticos.

Esto es, esa restricción no me parece idónea para el cumplimiento de los señalados fines constitucionales, pues si la reforma al citado numeral 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que todos aquellos aspirantes a candidatos independientes puedan registrarse y la norma legal controvertida los somete a un procedimiento selectivo previo en el que solo un aspirante, una fórmula o una planilla, según la elección de que se trate, pueda obtener el

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

derecho a ser registrado como candidato independiente, que contendría con los candidatos de los partidos políticos o coaliciones, ello limita tanto la participación de los candidatos ciudadanos en la elección misma, como las opciones políticas que pudiesen tener los electores en los comicios.

Consecuentemente, la restricción en comento tampoco es necesaria en la medida que resulta una intervención gravosa en el derecho fundamental en comento, porque no tiene eficacia en el sentido de lograr los fines constitucionales del derecho a ser registrado como candidato único, y no se limita a lo objetivamente necesario, al establecer un requisito adicional para obtener tal registro, consistente en obtener el mayor número de apoyos, que en lugar de garantizar y favorecer el ejercicio del derecho fundamental, lo restringe.

Tampoco es proporcional, pues de la ponderación de las ventajas y desventajas de la fracción cuestionada, se comprueba que los perjuicios ocasionados no son acordes con el objetivo que se pretende, pues en realidad, no se está favoreciendo la posibilidad de que los candidatos independientes participen en la elección como una opción adicional a la de los partidos políticos, pues sólo se permite su participación en una fase inicial del proceso electoral, mas no así en la etapa más importante, como lo es la jornada electoral.

En tal orden de ideas, la ponderación de las ventajas y desventajas de la porción normativa cuestionada, comprueba que los perjuicios ocasionados son desmedidos con el objetivo

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

que se pretende, pues en realidad, no se está favoreciendo la posibilidad de que los candidatos independientes participen en la elección como una opción adicional a la de los partidos políticos, sino que sólo permite su participación en una fase del proceso electoral, mas no así en la fase más importante, como lo es la elección misma.

Finalmente, no quisiera pasar por alto que la posición que sostengo, resulta coincidente con lo que esta Sala Superior argumentó cuando emitió su opinión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente SUP-OP-12/2012, precisamente en relación con las acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.

Una vez definido lo anterior, me avocaré a expresar las razones que me hacen acompañar el estudio de fondo que se hace en torno a la fracción III, del artículo 134, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en atención a que ese aspecto sólo alcanzó una votación de seis votos por su validez.

- *2% de la votación*

En otro orden, el enjuiciante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la fracción III, del párrafo segundo del numeral 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la parte que exige el contar con el respaldo, en su respectiva demarcación, de por lo menos el 2% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Tal y como se ha hecho mención, si bien las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad para regular el tema de las candidaturas independientes, porque el artículo 35 de la Constitución que reconoce dicho derecho fundamental no prevé alguna base específica, esa libertad no es absoluta dado que se encuentra sujeta a criterios de razonabilidad que busquen garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva de ejercicio de dicho derecho, así como los valores, principios y derechos humanos también protegidos por la propia Constitución.

Esto cobra mayor fuerza, si se toma en consideración el artículo 1º de la Carta Magna dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En esa vertiente, la libertad de participación tratándose de candidatos independientes no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, ya sea federal o local, pues corresponde al legislador prever en la ley la forma en que participaran en los procesos electorales, conforme a criterios de razonabilidad, es decir, los requisitos que para ello se establezcan no deben hacer nugatorio el ejercicio del derecho de participación en materia política, pero tampoco

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

impedir la consecución de los fines para los cuales fue creada la figura del candidato independiente.

Así, mientras no se dé un aspecto irracional y verdaderamente desproporcionado, las entidades federativas cuentan con la libertad de configuración legislativa, incluso para establecer porcentajes que consideren necesarios, ello, debido a que cada entidad federativa presenta diferentes contextos y circunstancias específicas que el legislador estatal debe tomar en consideración al momento de emitir la normativa correspondiente, cuestión que justifica la posibilidad de establecer, por ejemplo, diferentes porcentajes para otorgar o conservar registros, o participar en asignaciones de representación proporcional, ello, se insiste, siempre que la determinación adoptada no sea desproporcionada o irracional.

Su regulación en Quintana Roo, integra un sistema normativo; es decir, se trata del modelo que en ejercicio de su libertad configurativa, eligió el Legislador de aquella entidad para regular esa forma de ejercer el derecho al voto.

Dentro de las diversas exigencias que se previeron, está precisamente la relacionada con que quien pretenda acceder a la candidatura independiente, debe de presentar manifestaciones de apoyo ciudadano que representen al menos el 2% del padrón electoral al treinta y uno de diciembre previo al año de la elección.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Tal porcentaje, de la demarcación por la que se desea competir, me parece razonable desde el punto de vista constitucional, dado que no constituye una restricción al derecho de participación de los candidatos independientes.

La exigencia contenida en la fracción III, del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, no me parece contraria a la Carta Magna pues constituye un requisito que garantiza el derecho de participación política, pues contempla un porcentaje, atendiendo a la demarcación por la que se desea competir, que no limita el que los interesados en ser candidatos independientes, puedan realmente obtener su registro.

De esa manera, la exigencia en comento no hace nugatorio el derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Norma Fundamental que consagra el derecho de los ciudadanos independientes a solicitar su registro, dado que la exigencia requerida para tal fin, se apoya en elementos racionales que permitan su cabal ejercicio.

Esa libertad de configuración, impone que la intensidad de escrutinio constitucional, a la luz de los principios democráticos y de división de poderes, no sea de carácter estricto, sino flexible, lo cual significa que las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

Consecuentemente, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; sea

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

idónea y que exista una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos potencialmente comparables.

En el caso, el porcentaje exigido me resulta correcto desde el punto de vista constitucional, ya que con su establecimiento: a) se persigue una finalidad objetiva y válida; b) la distinción establecida resulta adecuada, y, c) es proporcional.

Ese 2% de apoyos mínimos exigidos, atendiendo a la demarcación, estoy convencida, constituye una media razonable que da eficacia al propio modelo, ya que sólo aquellos ciudadanos que demuestren tener un arraigo importante en sus Ayuntamientos o Distritos, serán los que estarán en condiciones de obtener su registro, evitándose así que un número indeterminado de ciudadanos, por el simple deseo de participar, acudan a solicitar el otorgamiento de su registro.

Sobre esto último, haciendo un ejercicio real de la exigencia en comento, empleando el padrón electoral del estado de Quintana Roo, al corte de treinta y uno de diciembre del año dos mil doce, tenemos para el caso de las diputaciones locales (15 distritos) el número de apoyos que se exige iría en promedio de las 1,000 a 1,500 manifestaciones, siendo poblaciones con un número de habitantes en promedio de 60,000 personas.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Tal cantidad de ciudadanos, a partir del padrón que aplique en cada caso concreto, no me parece imposible de satisfacer, constituyendo entonces exigencias mínimas, que el legislador local de Quintana Roo ideó establecer a fin de, efectivamente, hacer competitiva la figura de las candidaturas independientes.

En suma, estimo que el modelo adoptado en ejercicio de su libertad configurativa por parte de legislador de Quintana Roo, respecto a la exigencia de tener 2% del padrón electoral, en la demarcación que se desee participar, busca garantizar que quien pretenda contender como candidato independiente, tenga una real posibilidad de ganar, máxime que a tales candidatos se les otorga financiamiento público y otras prerrogativas.

Así pues, con tal requisito se advierte una clara intención de que los interesados en ser postulados como candidatos, sean una fuerte oposición respecto a los partidos políticos, para enfrentarse en una contienda constitucional y potencialmente resultar triunfadores y no únicamente meros participantes.

Por todo lo expuesto, es que acompañaré en sus términos, la propuesta sometida a nuestra consideración.

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, AL DICTAR SENTENCIA EN LOS**

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

### JUICIOS ACUMULADOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-JRC-39/2013 Y SUP-JDC-837/2013.

Debo precisar, en primer lugar, que coincido con lo propuesto en los puntos resolutivos de la sentencia dictada en los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificados con las claves de expediente SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013, respectivamente, en el sentido de resolverlos de manera acumulada y de confirmar, en lo que fue materia de impugnación, los siguientes acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo: **1)** IEQROO/CG/A-046-13, por el cual se aprobaron los “*Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013*”, y **2)** IEQROO/CG/A-047-13, por el que se aprobó la “*Convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario 2013*”.

Sin embargo, no coincido con todos los argumentos que sustentan tales resolutivos, razón por la cual emito **VOTO RAZONADO**, en los siguientes términos.

Debo destacar que mi argumentación diferente se concentra, exclusivamente, en el estudio y resolución de una de las causales de improcedencia de los juicios al rubro indicados y en lo relativo a la controversia y resolución sobre la constitucionalidad de lo preceptuado en el artículo 134,

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo; en el punto 26 de los citados Lineamientos del Instituto Electoral de esa entidad federativa, y en la base décima sexta de la indicada Convocatoria para el Registro de Candidaturas Independientes, en el sentido de que sólo uno de los ciudadanos, de los que hubieren solicitado su registro como candidatos independientes, podrá participar, con esa calidad jurídico-política, durante la campaña y jornada electoral.

Similar situación prevalece en cuanto a lo aducido y resuelto por la mayoría, con relación a la exigencia de acreditar el apoyo mínimo del dos por ciento (2%) de ciudadanos, del total de inscritos en el padrón electoral, del correspondiente Municipio o distrito electoral local, a fin de estar legitimado para solicitar su registro como candidato ciudadano.

Respecto de los demás temas analizados, coincido con lo propuesto en el proyecto de sentencia, sometido a consideración del Pleno de esta Sala Superior por el Magistrado Presidente, José Alejandro Luna Ramos, motivo por el cual no son objeto de pronunciamiento distinto por el suscrito, en este voto razonado.

Sólo para el efecto de sistematizar los motivos de mi argumentación diferenciada, dividiré este voto en tres apartados, en los que expondré las razones que sustentan mi opinión.

**1. Causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.**

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

El Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, autoridad responsable en los juicios acumulados, al rubro indicados, aduce que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Armando Pérez, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que, en su concepto, el enjuiciante se limita a solicitar la inaplicación del artículo 134, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo, el cual ya fue objeto de análisis y resolución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al analizar y resolver sobre la aludida causal de improcedencia, considera que es infundada, exponiendo como argumento principal que en la ejecutoria recaída a las acumuladas acciones de inconstitucionalidad, precisadas en el párrafo que antecede, se advierte que *“...en la especie no se declaró la validez de la norma, sino la desestimación de la acción...”* de inconstitucionalidad *“...razón por la cual debe desestimarse la causal de improcedencia en estudio”*.

No comparto el sentido del estudio ni la conclusión postulada por la mayoría porque, para mí, es verdad que resulta infundada la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable, pero por razón diferente.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

En mi opinión, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-837/2013, el demandante, contrariamente a lo aducido por la autoridad responsable, no solicitó de manera exclusiva la inaplicación del aludido precepto legal, antes bien, precisó como actos controvertidos los acuerdos ya mencionados, es decir: **1)** El acuerdo identificado con la clave IEQROO/CG/A-046-13, por el cual los consejeros integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado aprobaron los “*Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013*” y **2)** El diverso acuerdo identificado con la clave IEQROO/CG/A-047-13, por el cual el mencionado Consejo General aprobó la “*Convocatoria para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral ordinario 2013*”.

El aserto precisado se obtiene de la lectura detallada del aludido escrito de demanda, en su texto y contexto, de lo cual resulta evidente, para el suscrito, que el actor controvierte diversas normas jurídicas, contenidas tanto en la convocatoria de referencia como en los citados lineamientos, los cuales constituyen, en sí mismos, el primer acto de aplicación de la ley impugnada, motivo por el cual es claro que no se actualiza la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable, dado que el accionante no se limita a solicitar la inaplicación de normas jurídicas generales y abstractas, de naturaleza electoral, cuya validez ha sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que su pretensión, en el juicio

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, consiste precisamente en que se analice la constitucionalidad de los ordenamientos jurídicos infralegales, reguladores de la participación de candidatos independientes en el procedimiento electoral ordinario de dos mil trece, a fin de elegir a los integrantes de los Ayuntamientos del Estado y a los diputados del Congreso local.

Por otra parte, es necesario señalar que los aludidos ordenamientos reglamentarios no han sido objeto de análisis y resolución, respecto de su constitucionalidad, por parte de órgano jurisdiccional alguno, en específico, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que, por su naturaleza jurídica, no pueden ser objeto de acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el suscrito, los argumentos antes expuestos son los que deben regir el estudio y resolución de la citada causal de improcedencia del juicio ciudadano y no la argumentación expuesta en la parte correspondiente de los considerandos que sustentan los puntos resolutivos de la ejecutoria emitida en este particular que, reitero, no comparto.

Sólo con la intención de dar mayor claridad a lo expuesto, cabe citar el texto del precepto legal analizado, que es al tenor siguiente:

### **Artículo 10.- [...]**

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

[...]

f) Cuando en el medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

[...]

**2. Inconstitucionalidad de las normas jurídicas objeto de *litis*.** No obstante que conozco y reconozco el efecto vinculatorio de las sentencias emitidas por los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en especial, el carácter obligatorio de las tesis de jurisprudencia exactamente aplicables en materia electoral, conforme a lo previsto en los artículos 177 y 235, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como lo determinado por los señores Ministros y las señoras Ministras en este particular, al resolver, en forma acumulada, las acciones de inconstitucionalidad identificadas con las claves 67/2012, 68/2012 y 69/2012, que para el caso que interesa resolvieron por mayoría de ocho votos sobre la validez de lo previsto en la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Esto es así, dado que en el estudio del texto y contexto de la ejecutoria (como acto jurídico-sentencia y no como acto jurídico-documento) dictada al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, la cual consta fundamentalmente en la versión taquigráfica de las sesiones ordinarias del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondientes a los días doce y catorce de marzo de dos mil trece.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

De la consultada sentencia-acto se advierte que, respecto de la fracción II, del citado artículo 134 de la ley electoral local, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte, conformada por siete Ministros y una Ministra, votó a favor de la “**validez**” de tal porción normativa, en tanto que, en lo concerniente a la fracción III, del mismo numeral, la mayoría integrada por cinco Ministros y una Ministra, la consideró “**válida**”, por ser acorde con lo previsto en la Carta Magna de la República.

Sin embargo, para todos los efectos jurídicos procedentes, considero necesario expresar, con todo respeto, mi personal punto de vista sobre el tema.

Para el suscrito, es inconstitucional la analizada norma legal, en la cual se prevé que *“De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas”*.

En efecto, es mi convicción, que la porción normativa contenida en el citado artículo 134, fracción II, de la Ley Electoral de Quintana Roo, restringe en forma indebida, innecesaria y desproporcionada, el derecho fundamental de los ciudadanos, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se puede leer literalmente:

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

[...]

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

***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;***

[...]

Al respecto, considero pertinente precisar que el ciudadano, en mi opinión, es el sujeto principal o primordial de todo Estado de Derecho Democrático y, por ende, el sujeto principal del Derecho Electoral.

Resulta incuestionable, para el suscrito, que toda persona tiene un cúmulo de derechos, de entre los que destacan los de carácter político, vinculados de manera inescindible a la calidad jurídico- política de nacionales y, en especial, de ciudadanos, que tienen algunas personas respecto de determinado Estado.

Entre estos derechos políticos tienen especial relevancia los de naturaleza electoral, entre los cuales está el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, en términos de lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos derechos políticos son derechos humanos, según lo considerado en la actual Teoría del Derecho y, de manera específica, en los estudios sobre derechos humanos, como se puede advertir de las citas siguientes:

Los derechos políticos. Una clase especial la constituyen los denominados derechos "políticos". Se suele definirlos como una autorización para influir en la constitución de la voluntad estatal; ello significa participar, directa o indirectamente en la

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

producción del orden jurídico, en el que se expresa la “voluntad estatal” [...] Los derechos políticos comprenden también los denominados derechos o libertades fundamentales, que las constituciones de los Estados modernos regulan en cuanto garantizar la igualdad ante la ley, la libertad (es decir, inviolabilidad) de la propiedad, la libertad personal, la libertad de opinión (en especial, la libertad de prensa), la libertad de conciencia, incluyendo la libertad de religión, de asociación y de reunión, etcétera.<sup>11</sup>

Así, primero en la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y, posteriormente en su internacionalización (desde la Declaración Americana y la Declaración Universal, ambas de 1948), los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en numerosos tratados y convenciones que han desarrollado lo que hoy en día conocemos como el derecho internacional de los derechos humanos (Candado Trindade, 2000). Por tanto, los derechos políticos son una categoría de los derechos humanos. Y de ahí derivan dos importantes implicaciones, a saber:

- A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección, acceso a sistemas internacionales de protección.
- Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.

Cabe destacar, a efecto de completar esta relación inicial que queremos ilustrar, que los derechos humanos son un campo jurídico en plena evolución, al punto de que algunos han hablado de una “progresividad” incesante en su contenido, medios de defensa, criterios de interpretación (Nikken, 1994: 15 y ss.). En lo que ahora nos ocupa, conviene tener en cuenta que las causales para la limitación de los derechos políticos eran mucho más amplias apenas décadas atrás: el voto no siempre le era reconocido a la mujer, la edad para alcanzar la condición de pleno ciudadano era más avanzada, se llegaba a exigir cierta posición económica o determinado nivel de alfabetización aun para ejercer el voto. “Progresivamente”, los derechos políticos han buscado una universalización más acorde con su pertenencia al campo de los derechos humanos, no obstante su condición de categoría especial. Tradicionalmente, los derechos políticos se han percibido, junto con los derechos civiles (Méndez y Olea, 1989: 403-416), como parte de la llamada “primera generación de derechos humanos”, caracterizada sobre todo por derivar de manifestaciones de la libertad y por exigir ante todo un “no hacer” por parte del Estado para que se respeten. Hoy en día, la división en generaciones parece insuficiente para explicar el desarrollo de los derechos humanos y prevalece la visión

---

<sup>11</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, 15ª ed., México, Porrúa, 2007, pp. 150 a 152.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

más bien “integral” de su contenido y de las relaciones entre categorías.<sup>12</sup>

A lo antes expuesto se debe agregar lo previsto actualmente en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos, reformado y adicionado por decreto del Poder Revisor Permanente de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, para quedar al tenor siguiente:

**Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

---

<sup>12</sup> Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, en Dieter Nohlen, *et al* Compiladores, *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 49 y 50.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Del nuevo texto del artículo 1° de la Constitución federal se deben destacar varios aspectos, relativos al tema bajo estudio, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

**1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas deben gozar de los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Suprema de la Federación, así como en los tratados en los que el Estado Mexicano es parte.

**2.** Las normas jurídicas sobre derechos humanos se deben interpretar conforme a la Constitución mexicana y los tratados aplicables, garantizando siempre la protección más amplia a las personas.

**3.** Toda autoridad, en el ámbito de su competencia, tiene el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar la vigencia eficaz de los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

**4.** Los derechos humanos sólo se pueden restringir o suspender en las circunstancias y con los requisitos y características previstos en la Ley Suprema de la Federación, así como en los Tratados, en los que el Estado Mexicano sea parte.

**5.** El Estado tiene el deber jurídico permanente de reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En este contexto cabe concluir, en opinión del suscrito, que todas las normas jurídicas, relativas al derecho político,

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

derecho político-electoral, derecho fundamental o como se le quiera denominar, siempre que no se desconozca o desvirtúe su naturaleza jurídica como derecho humano, de ser votado como candidato independiente a un cargo de elección popular, deben ser interpretadas conforme a un criterio garantista, maximizador, progresista, tutelador, que proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz, en beneficio del titular del derecho en cita.

En consecuencia, si bien los Congresos de los Estados de la Federación Mexicana, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, gozan de libertad legislativa, para regular el tema de las candidaturas independientes, apartidistas o ciudadanas, ello no implica que puedan expedir normas que suspendan o restrinjan, en forma indebida, innecesaria o desproporcionada, el derecho político o derecho humano, a ser postulado como candidato ciudadano, a fin de contender en el procedimiento electoral respectivo, ordinario o extraordinario, cuya finalidad sea la de elegir a quien o quienes han de ocupar un cargo de elección popular.

Por tanto, las reformas, adiciones y derogaciones legislativas, que en las entidades federativas lleven a cabo las Legislaturas correspondientes, a efecto de implementar la institución jurídica de las denominadas candidaturas independientes, deben ser con el respeto debido a la posibilidad efectiva de los ciudadanos de alcanzar su registro como candidatos independientes, para ejercer, con eficacia política y social, su derecho a ser votados, su derecho de voto pasivo, es decir, su derecho a ser electos, para ocupar un cargo de

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

elección popular, sin necesidad de ser postulados por un partido político o por una coalición de partidos políticos, ello sin más limitaciones ni requisitos que los constitucionalmente establecidos o los previstos en la legislación ordinaria, siempre que sean necesarios, adecuados, racionales y proporcionales, sin infringir principios fundamentales como son la equidad y la competitividad en la contienda electoral, para tener elecciones auténticas, que fortalezcan y consoliden el Estado de Derecho Constitucional y democrático.

En este particular, conforme al texto de las normas legales e infralegales controvertidas, para el suscrito resulta evidente que tales prescripciones normativas limitan, sin sustento constitucional y contrario al principio de democracia efectiva, el derecho humano de que todos los ciudadanos que cumplan los requisitos establecidos en la ley local, relativo al apoyo de sus conciudadanos, puedan ser registrados para contender, como candidatos independientes, a fin de ser electos para el correspondiente cargo de elección popular, en el procedimiento electoral que en este año, dos mil trece, se lleva a cabo en Quintana Roo, para elegir a los integrantes de los Ayuntamientos del Estado, así como a los diputados al Congreso local.

En efecto, para el suscrito, resulta claro que en este caso se restringe antijurídicamente el derecho humano de los ciudadanos quintanarroenses de ser postulados como candidatos ciudadanos a un cargo de elección popular porque, conforme a las controvertidas normas legales e infralegales, únicamente un ciudadano, fórmula o planilla, según el caso,

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

puede ser registrado como candidato independiente al respectivo cargo de elección popular.

Tal limitación normativa, a juicio del suscrito, es inconstitucional, por desproporcional, innecesaria e inadecuada, porque para que la restricción al derecho humano de ser registrado como candidato independiente de los partidos políticos, para la elección de quien o quienes han de ocupar un cargo de elección popular, sea proporcional, debe perseguir un fin legítimo, sustentado constitucionalmente, además de que tal restricción debe ser adecuada, necesaria e idónea para alcanzar tal fin.

En este sentido, tal normativa jurídica restrictiva debe pasar el tamiz de un test de proporcionalidad, a partir de la teleología de las normas constitucionales que instituyen la candidatura independiente, la cual, entre otros aspectos, destaca la de abrir nuevos canales a la participación ciudadana en los procedimientos electorales populares, ordinarios y extraordinarios, sin sujetarla a la pertenencia o militancia en un partido político o al simple requisito de postulación de la candidatura por un partido político o coalición de partidos.

Con las reformas y adiciones al artículo 35 de la Constitución federal y, en especial, a la fracción II de ese numeral, se busca la mayor participación de los ciudadanos en los procedimientos electorales, aun cuando sea de manera independiente de los partidos políticos, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la ley, que deben ser establecidos en congruencia con el propósito del Poder Revisor Permanente de

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

la Constitución y garanticen la verdadera representación de los ciudadanos, la autenticidad de las elecciones y la competitividad en la contienda electoral.

En este contexto debo destacar que esta Sala Superior ha sostenido que los derechos fundamentales, en específico los de carácter político, no son derechos absolutos o ilimitados; que se pueden restringir o suspender, siempre que tales limitaciones, así como las causas de suspensión, tengan sustento en otros principios del Estado Democrático de Derecho, que deban ser salvaguardados de manera prioritaria.

En este orden de ideas, se debe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y del orden público, no pueden ni deben derivar en la supresión irracional o desproporcionada de un derecho fundamental.

Así, es conforme a Derecho aseverar que los derechos humanos, en su vertiente de derechos políticos, pueden ser objeto de ciertas restricciones, siempre que estén previstas en la legislación, y no sean irracionales, innecesarias, injustificadas o desproporcionadas, respecto del fin para el cual se establecen y tampoco se deben traducir en privación del contenido esencial de un derecho fundamental o de un principio constitucional.

De tal suerte, la limitación o restricción será conforme a Derecho, si se cumplen los requisitos siguientes:

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

- a)** Debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto;
- b)** Debe ser necesaria, y
- c)** Debe ser proporcional, en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

Así, en materia de derechos fundamentales de naturaleza política, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Estado debe generar las condiciones y proveer los mecanismos óptimos para que los derechos políticos, relativos a la participación de los ciudadanos en la vida política del Estado, entre los que está el de ser elegido y acceder al ejercicio de los cargos públicos de elección popular, puedan ser ejercidos efectivamente, con pleno respeto al principio de igualdad y no discriminación, para lo cual se requiere que el mismo Estado tome las medidas necesarias a fin de garantizar la vigencia eficaz de tales derechos de los ciudadanos.

A partir de lo expuesto, para el suscrito resulta evidente concluir que las disposiciones jurídicas impugnadas, tanto de naturaleza legal como infralegal, no son idóneas, proporcionales, necesarias ni razonables.

En este orden de ideas, para el suscrito, la restricción en estudio, consistente en que el derecho de solicitar y obtener el registro como candidato independiente a un cargo de elección popular, esté sujeto a la restricción de que sólo una persona, planilla o fórmula, según el caso, podrá obtener el registro con esa calidad jurídico-política, a fin de participar en la etapa de

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

campaña electoral y en la respectiva jornada electoral, siempre que tal aspirante, fórmula o planilla, según la elección de que se trate, hubiese obtenido el mayor número de apoyos de los ciudadanos, siempre que éstos sean equivalentes al menos al dos por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente, **limita antijurídicamente la participación de los ciudadanos, como candidatos independientes a un cargo de elección popular.**

Por tanto, para el suscrito, es contrario a la finalidad de la reforma constitucional federal de agosto del dos mil doce, que el legislador del Estado de Quintana Roo establezca que sólo podrá ser registrado como candidato independiente, aquel ciudadano, planilla o fórmula, que hubiera obtenido el mayor número de apoyos de los demás ciudadanos, porque en lugar de favorecer la mayor participación de la ciudadanía, de manera independiente a los partidos políticos, como una opción de acceso al ejercicio del poder público, beneficia indirectamente al sistema de partidos políticos y hace nugatorio el derecho constitucional a la candidatura independiente, al tener, como consecuencia insalvable, que únicamente un candidato, fórmula de candidatos o planilla independiente, pueda participar en el procedimiento electoral correspondiente, para competir con un número mucho mayor de candidatos postulados por los partidos políticos, para los mismos cargos de elección popular.

Esto constituye, incuestionablemente para el suscrito, una restricción desproporcionada, innecesaria, no es idónea ni racional, para el cumplimiento de los fines de la comentada reforma constitucional federal, porque si bien la normativa

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

impugnada permite que los aspirantes a candidatos independientes puedan solicitar su registro, es evidente que los somete a un procedimiento selectivo previo, inconstitucional y sin justificación alguna, para que sólo un aspirante, fórmula o planilla, según la elección de que se trate, pueda obtener el registrado como candidato independiente, con el consecuente derecho de contender con los candidatos de los partidos políticos o coaliciones de partidos, lo cual limita injustificadamente no sólo la participación inmediata y directa de los ciudadanos como candidatos independientes, sino también las opciones políticas que, en una misma elección, pueden tener los ciudadanos con derecho activo de voto.

En efecto, el ejercicio del derecho a ser votado, de manera independiente a los partidos políticos, previsto en la fracción II, del artículo 35, de la Constitución federal, a partir de la reforma de agosto de dos mil doce, no está plenamente garantizado en la reforma hecha a la normativa electoral legal del Estado de Quintana Roo, afectando con ello el derecho fundamental a ser votado de todos los ciudadanos que reúnan los requisitos de ley, es decir, se restringe indebidamente su derecho a ejercer su derecho al voto pasivo, al no poder participar durante la campaña y jornada electorales, junto con los demás candidatos postulados por los partidos políticos, pues se les somete a una procedimiento previo, del cual resulta que sólo podrá participar el ciudadano que, además de haber alcanzado el dos por ciento del apoyo de los ciudadanos inscritos en el respectivo padrón de electores, obtenga el mayor número de apoyo de sus conciudadanos.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

En este contexto, en mi convicción, que para tener la posibilidad de participar como candidato ciudadano, garantizando el derecho humano de ser votado, se debe permitir la participación en las etapas de campaña y jornada electoral, a todos los ciudadanos que reúnan los requisitos de ley, en este caso el de obtener el apoyo de sus conciudadanos, en el porcentaje ya precisado; de lo contrario, deviene en norma restrictiva inconstitucional, que atenta contra el derecho fundamental previsto en el artículo 35, fracción II, de la Ley de Leyes; derecho humano que implica la posibilidad de participar en el procedimiento electoral como candidato ciudadano, no sólo contra los candidatos postulados por los partidos políticos, sino contra otros candidatos ciudadanos, pues sólo de esta forma se da plena vigencia a la institución jurídica de candidato ciudadano.

Consecuentemente, la restricción en comento tampoco es necesaria, porque no tiene eficacia en el sentido de lograr los fines constitucionales del derecho a ser registrado como candidato ciudadano, toda vez que el filtro legalmente establecido en la norma local implica obstaculizar el derecho a ser votado, ya que se basa en el incierto mayor número de adhesiones obtenidas por los aspirantes a candidatos independientes, sin que se respete su derecho de ser registrados y de hacer campaña electoral, para obtener el voto de los electores, con el sólo cumplimiento del requisito de apoyo, para su postulación, en el porcentaje ya precisado.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Tampoco se trata de una restricción proporcional, porque no favorece la posibilidad de que todos los candidatos ciudadanos, que cumplan los requisitos de ley, participen en el procedimiento electoral respectivo como una auténtica opción, además de las propuestas por los partidos políticos, pues sólo se permite su posible participación plural en una fase inicial del procedimiento electoral, mas no así en la etapa más importante del procedimiento, como es la campaña y la jornada electoral correspondiente.

En tales condiciones, a mi juicio, la fracción II, del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, es inconstitucional, y en consecuencia el punto 26 de los "*Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo para el registro de candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013*" también deviene contrario a la Carta Magna.

**3. Posicionamiento respecto de la constitucionalidad de las normas de la ley electoral local, de los citados Lineamientos y de la indicada convocatoria, respecto de la exigencia del apoyo del dos por ciento (2%) de ciudadanos del padrón electoral del Municipio o distrito electoral local, para solicitar registro como candidato ciudadano.**

En primer término debo expresar que coincido con el criterio de la mayoría de las señoras Ministras y de los señores Ministros que integran el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a considerar conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la exigencia de acreditar el apoyo del equivalente al dos por ciento

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

(2%) de ciudadanos, del total de los inscritos en el padrón electoral del correspondiente Municipio o distrito electoral local, a fin de estar legitimado para solicitar el registro como candidato ciudadano a un cargo de elección popular.

Criterio que también es compartido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, tal como se advierte de la resolución del concepto de agravio atinente, quienes además hacen razonamientos a partir del Derecho Comparado, así como de racionalidad y proporcionalidad a partir de datos estadísticos contenidos en el acuerdo controvertido.

En mi opinión, sin estar en desacuerdo con las razones expuestas, también concluyo que se trata de una restricción racional, proporcional, necesaria y adecuada, a fin de garantizar que los candidatos ciudadanos efectivamente representen, en su aspiración, a un número considerable de sus conciudadanos, además de estar en posibilidad real de participar, en un procedimiento electoral, de manera seria, competitiva y con auténtica posibilidad de obtener el voto ciudadano, a fin de alcanzar el triunfo y acceder al ejercicio del poder público, ocupando un cargo de elección popular.

Así, la exigencia de acreditar el dos por ciento de apoyo del padrón electoral, tiene como finalidad garantizar la auténtica representatividad del candidato ciudadano, máxime que tal porcentaje no contraviene algún principio previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

a la materia electoral; por ende, para el suscrito, la norma en estudio es válida.

Por cuanto he dejado expuesto y fundamentado emito el presente **VOTO RAZONADO**.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**VOTO PARTICULAR DEL SEÑOR MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO.**

En relación con la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-39/2013 y acumulado, fallada en la sesión pública de resolución de veintidós de abril de dos mil tres, me permito formular con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, párrafo final, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el presente voto particular, toda vez que no comparto la resolución de la mayoría, en cuanto a confirmar, en la materia de la impugnación los acuerdos recurridos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, concretamente en relación con la impugnación de lo dispuesto en la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

Mi disenso frente a la sentencia aprobada por la mayoría, en ese aspecto concreto, tiene como idea rectora la necesidad y legitimidad de que todos los justiciables, particularmente los ciudadanos, cuenten con un recurso judicial efectivo para atender los planteamientos de inconstitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, no sólo mediante un control concreto, sino también mediante un control difuso de convencionalidad a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el marco del vigente sistema constitucional de derecho procesal electoral.

### **I. Derecho humano a un recurso efectivo en materia de control de constitucionalidad**

De conformidad con una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 1º, 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, 1º, 2º, 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2º y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 1º de la Constitución Federal y artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado Mexicano está obligado a proporcionar a los justiciables un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que los ampare contra actos que violen sus derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, lo cual implica que es obligación de los tribunales procurar que ninguna disposición secundaria quede al margen de la posibilidad de someterla a un control de constitucional, ya que ésta constituye una de las

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

formas de favorecer la protección más amplia de las personas, habida cuenta que los ciudadanos no son sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad.

El artículo 17 de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

De dicho artículo se desprende que a fin de hacer posible la tutela judicial efectiva, el Estado establece órganos jurisdiccionales que están facultados para dirimir, conforme a Derecho, los conflictos de intereses de trascendencia jurídica, caracterizadas por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra.

En este entendido, la tutela judicial efectiva representa la posibilidad jurídica que tienen las personas, físicas y morales, de exigir justicia pronta, completa, imparcial, expedita y gratuita, a fin de que puedan obtener una resolución, motivada y fundada jurídicamente, respecto de un derecho tutelado por el sistema jurídico mexicano, sin que se pueda dejar en estado de indefensión a una persona.

El Estado debe garantizar el pleno acceso a la justicia removiendo cualquier obstáculo que suponga una limitación o restricción injustificada de dicho derecho.

Ello es congruente con el deber de respeto y garantía de los derechos humanos, establecido en los artículos 1° de la Constitución y 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup>, incluido el derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, así como con el deber de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales, previstos en los artículos 2°, 8°, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>14</sup> y, 2° y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Artículo 1. *Obligación de Respetar los Derechos*

1. Los Estados Partes en esta Convención **se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio** a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

...

<sup>14</sup> Artículo 2. *Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno*

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.**

Artículo 8. *Garantías Judiciales*

**Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.**

...

Artículo 25. *Protección Judicial*

1. **Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.**

...

<sup>15</sup> Artículo 2. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a **respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**

...

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Por otra parte, el artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución General, establece que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la propia Constitución y la ley.

### II. Sistema de control judicial en el derecho procesal electoral mexicano

El artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, prevé como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la de conocer de acciones de inconstitucionalidad, medio de control de constitucionalidad cuyo objetivo es resolver sobre la contradicción entre una norma de carácter general que se haya impugnado y una de la propia Ley Fundamental, mediante un análisis abstracto.

De conformidad con el artículo 99, párrafo primero, de la Constitución General de la República, el Tribunal Electoral del

---

*3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:*

*a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá **interponer un recurso efectivo**, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*

...

*Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. **Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...***

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción, como se indicó, de las acciones de inconstitucionalidad que compete conocer en forma exclusiva y excluyente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y órgano especializado de dicho poder.

Las resoluciones que dicta el Tribunal Electoral en los medios de impugnación que conoce y resuelve son definitivas e inatacables, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley. Así, el Tribunal Electoral es el órgano terminal o *de cierre* en materia electoral.

Por su parte, el artículo 99, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Federal establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el invocado artículo 105 constitucional, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución; y que, cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer.

En su ámbito competencial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un tribunal de control

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

constitucional de los actos y resoluciones electorales, tiene conferidas atribuciones para salvaguardar, dado el carácter normativo de la Constitución, ante todo, el principio de constitucionalidad (además del de legalidad), con arreglo al artículo 41, fracción VI, párrafo primero, en relación con el invocado 99, de la Constitución Federal, y, de esa forma, los principios rectores de la función electoral [certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad], así como otros principios constitucionales aplicables en la materia, como el de elecciones libres y auténticas.

En esa línea, el Tribunal Electoral, como tribunal de constitucionalidad, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, con la finalidad de lograr la mejor protección, bajo el principio *pro persona* y de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (artículo 1° constitucional).

De igual forma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación goza de un régimen específico, en el marco de sus atribuciones conferidas constitucionalmente y bajo el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad instaurado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010 en la sesión de 14 de julio de 2011, como se explica a continuación:

Primero, en virtud de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, como se mencionó, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Federación tiene conferida la facultad para resolver la no aplicación, en casos concretos, de leyes sobre la materia electoral opuestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo, bajo el nuevo modelo de control de la constitucionalidad y convencionalidad, el Tribunal Electoral tiene la obligación de ejercer *ex officio* un control entre las normas internas y las normas convencionales.

Acorde con lo expuesto, en el tema que me interesa, en el modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad, independientemente del **control concentrado**, en particular a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con vías directas de control, como las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce por **determinación constitucional específica** un **control difuso** que asume, por una parte, 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, por otra, un carácter **concreto**, en oposición a un **control abstracto**,<sup>16</sup> como el que ejerce la Suprema Corte en acciones de inconstitucionalidad.

Sirve de respaldo justificatorio a lo anterior, lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente

---

<sup>16</sup> Sobre la distinción entre control abstracto y control concreto, véase: Joaquín Brague Camazano, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p. 105.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

varios 912/2010 y en la tesis derivada de dicho asunto, que lleva por rubro: SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

Al respecto, cabe establecer que una distinción fundamental: el control de constitucionalidad de la ley al margen de todo caso concreto o de su aplicación (control abstracto) y el control con ocasión de la aplicación de la ley (control concreto).

En tal virtud, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realiza control de regularidad constitucionalidad de actos y resoluciones electorales. Al ejercer ese control, no puede sino apreciar la constitucionalidad de las leyes en que se funda el acto o resolución. Este examen lo hace, desde luego, con motivo de la aplicación de la ley.

Asimismo, una de las razones por las cuales la revisión posterior puede ofrecer una mejor protección de los derechos humanos es que una “ley puede tener un potencial de violación de derechos que resulta difícil de advertir antes de que se plantee un caso concreto”.<sup>17</sup>

### **III. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como intérprete último de la Constitución**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, al fallar la contradicción de tesis 6/2008-PL en sesión de 26 de mayo de

---

<sup>17</sup> Jon Elster, “Régimen de mayorías y derechos individuales”, en Stephen Shute y Susan Hurley (eds.) *De los derechos humano*, Madrid, Trotta, 1998, p. 180.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

2011, que la misma tiene el carácter de último intérprete de la Constitución Federal, sosteniendo lo siguiente:

*“El sistema previsto en el artículo 99 constitucional está creado para que la Suprema Corte sea la última intérprete de la Constitución Federal, pues como lo ordena el séptimo párrafo de esa disposición, será el Pleno de la Suprema Corte quien decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer, la que será obligatoria para las Salas del Tribunal Electoral; pensar lo contrario provocaría que esa disposición constitucional no tuviera sentido, la que por el contrario tiene lógica si se atiende a la naturaleza y las competencias constitucionales que corresponden al Tribunal Electoral, y las que ostenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de legislación de carácter electoral.”*

El citado asunto dio origen a la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 94/2011, de rubro y texto siguientes:

**“JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.** En términos de lo establecido en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas de esta Suprema Corte, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, federales o locales, disposición que de conformidad con lo previsto en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula una forma específica de integración de jurisprudencia, tal como lo ha reconocido el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2007-PL y en el Acuerdo General 4/1996, así como las Salas de este Alto Tribunal en las tesis 1a./J. 2/2004 y 2a./J. 116/2006 de rubros: “JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA.". En ese orden de ideas, debe estimarse que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendiendo a lo establecido en el artículo [235](#) de la referida Ley Orgánica, sin que obste a lo anterior que dicho órgano jurisdiccional no esté explícitamente previsto en el referido artículo 43, toda vez que dicha obligatoriedad emana de una lectura sistemática de la propia Constitución Federal, y dicha imprevisión podría tener su origen en que la Ley Reglamentaria en comento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, mientras que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación con la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996."

En la especie, es preciso señalar que, a la fecha en que se resuelve el presente asunto, si bien se cuenta con las versiones taquigráficas de las sesiones en que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 689/2012 y 69/2012, promovidas por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, falladas en la sesión correspondiente al catorce de marzo de dos mil trece, no está aún disponible el engrose de la sentencia y, por tanto, las consideraciones de la mayoría.

Con todo, de acuerdo con la versión taquigráfica respectiva, se aprecia que, en el punto **Resolutivo Segundo**, se resolvió que:

**“SEGUNDO. SE DESESTIMA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 134, FRACCIONES II, III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA “DE POR LO MENOS EL 2%” Y IV, EN EL TRAMO NORMATIVO QUE SEÑALA “EL 2% AL QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN ANTERIOR DEBERÁ ESTAR DISTRIBUIDO EN ESE MISMO O MAYOR PORCENTAJE.”**

Al respecto, cabe señalar que las sentencias de fondo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictadas en acciones de inconstitucionalidad en materia electoral pueden tener, básicamente, los siguientes efectos:

- **Declaración de invalidez, y**
- **Reconocimiento de validez.**

En el entendido de que, como ocurrió en la especie, conforme al artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Federal, en relación con el 72 de la Ley Reglamentaria de la materia, las resoluciones de la Suprema Corte sólo pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas si son aprobadas por cuando menos ocho votos, ya que de lo contrario, esto es, si no se obtiene dicha votación, la acción debe **desestimarse**, como se establece en la tesis plenaria de jurisprudencia, de rubro y texto siguientes:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.** Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41,

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión.

En el caso particular, si bien es posible apreciar de las discusiones del Tribunal Pleno que hubo “una mayoría de ocho votos en contra de la propuesta del proyecto que proponen [sic] declarar la invalidez de la respectiva porción normativa” (versión taquigráfica del siete de marzo de dos mil trece), lo cierto es que, a la postre, —desde mi perspectiva— no existió un pronunciamiento de validez o invalidez por parte del tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que se desestimó la acción en la parte respectiva, al no alcanzar la mayoría reforzada, razón por la cual es posible, en mi concepto, que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerza un control concreto de lo dispuesto en la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, a través de los medios impugnativos incoados por los promoventes, considerando que las versiones taquigráficas no permiten advertir consideraciones que puedan estimarse definitivas respecto a la posición de la mayoría, sino la posición de los ministros en lo individual que, aunque coincidentes en el sentido de la votación, no constituyen, en mi concepto, consideraciones en el sentido de la jurisprudencia P./J. 94/2011.

**IV. Constitucionalidad de los requisitos para registrarse como candidatos independientes.**

El nueve de agosto de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional del artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la cual se reconoció el derecho de los ciudadanos de registrarse como candidatos a cargos de elección popular de manera independiente.

El precepto mencionado señala:

**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;

La reforma tiene por objeto abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarlas a la pertenencia, por adscripción o simpatía a un partido político.

A partir de la mencionada reforma constitucional, se debe considerar que los partidos políticos son la columna vertebral de la participación ciudadana, y las candidaturas independientes un vía alternativa de participación de los ciudadanos que

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

contribuye a generar una democracia más sólida, fuerte y estable.<sup>18</sup>

Por tanto, la regulación de las candidaturas independientes debe verse sistemáticamente, de manera que la integración de las candidaturas independientes y el sistema de partidos políticos, que tradicionalmente se ha seguido en nuestro país, sea congruente en su totalidad, permitiendo que convivan de manera armónica las candidaturas independientes y las partidistas, compitiendo bajo condiciones equitativas que brinden iguales posibilidades de acceder a los cargos de elección popular.

El artículo 35, fracción II de la Constitución federal señala que las candidaturas independientes tienen que cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Esto implica que el propio constituyente autoriza a las legislaturas locales a establecer los requisitos, condiciones y términos para que pueda proceder el registro de las candidaturas independientes.

El artículo transitorio tercero del decreto de reforma del mencionado precepto constitucional señala que las legislaturas de los Estados, así como las leyes federales que regulen las candidaturas independientes tendrán plazo no mayor a un año a partir de la publicación del mismo, para realizar las adecuaciones necesarias que permitan el ejercicio de las candidaturas independientes.

---

<sup>18</sup> Consultar exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 35 fracción II, contenida en la Gaceta del Senado número 255, tomo II, de veintisiete de abril de dos mil doce.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que los Estados tienen una amplia libertad de configuración legal para regular las candidaturas independientes, esto es, el órgano reformador local cuenta con libertad configurativa suficiente para establecer las condiciones, requisitos y términos para el ejercicio de las candidaturas independientes.<sup>19</sup>

Sin embargo, dicha libertad de configuración implica considerar que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que resulten necesarias, objetivas y razonables, de forma que sea posible realmente –y no sólo hipotéticamente– para un ciudadano postularse y obtener el registro para competir por un cargo de elección popular en igualdad de circunstancias de forma tal que no se exijan requisitos gravosos o innecesarios.

De esta forma, la configuración legal debe valorarse a la luz del principio de efectividad de los derechos que pretende desarrollar.

Esto es, los requisitos, condiciones y términos que establezcan las legislaturas para el ejercicio del derecho a ser votado de los ciudadanos deben atender a criterios razonables, proporcionales, necesarios e idóneos, observando los principios rectores de la materia electoral estipulados en la Constitución.

---

<sup>19</sup> Acciones de inconstitucionalidad 50/2012 (Durango), 57/2012 y acumuladas (Zacatecas) y 67/2012 y acumuladas (Quintana Roo).

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

No debe perderse de vista que el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala la obligación de los Estados de adoptar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivas los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento.

En ese sentido, esta Sala Superior ha considerado que los requisitos, condiciones y términos para que los ciudadanos soliciten su registro de manera independiente deben ser acorde con el derecho a la libre participación política establecido en los numerales 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevé que todos los ciudadanos gocen del derecho a votar y ser votado en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por el sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.<sup>20</sup>

Por tanto, acorde a lo establecido en los artículos 1 y 35 de la Constitución federal, al tratarse de la regulación del derecho a ser votado, el cual es un derecho fundamental, es necesario realizar la interpretación que más favorezca el derecho de la persona, por tanto, el ejercicio de la libertad de configuración de las Legislaturas de los Estados, debe respetar el núcleo esencial del derecho a ser votado al momento de establecer las condiciones, modalidades y términos que se establezcan para

---

<sup>20</sup> SUP-JDC-41/2013 y acumulados.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

el ejercicio de las candidaturas independientes, de manera que sea factible en la realidad ejercer el derecho a través de una candidatura independiente.

Al respecto, sirve de sustento lo sostenido en la jurisprudencia de rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA**, en la que esta Sala Superior ha sostenido que tratándose de derechos fundamentales se debe buscar una interpretación con un criterio extensivo.

Es razonable que se establezcan barreras de entrada, requisitos o modalidades para registrar las candidaturas independientes, sin embargo, como jueces constitucionales debemos analizar si dichos requisitos son adecuados para el desarrollo del derecho ciudadano a ser votado.

Es posible que existan diferentes modelos para regular las candidaturas independientes, pues vivimos en una federación y cada Estado tiene plena facultad para regular dicha figura de la manera que mejor le parezca, sin embargo, el modelo que se adopte debe responder a los principios constitucionales y ser congruente con el sistema electoral que rige en el Estado Mexicano de manera general y a nivel local de manera particular.

En el caso, el ciudadano actor aduce que los requisitos establecidos en las fracciones II y III del artículo 134 de la Ley

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

Electoral de Quintana Roo limitan de manera excesiva y desproporcionada el derecho a ser votado de los ciudadanos que pretenden contender a través de alguna candidatura independiente.

El precepto mencionado establece lo siguiente:

**Artículo 134.-** Al concluir el plazo para que los ciudadanos manifiesten su respaldo a favor de alguno de los aspirantes a candidatos independientes, iniciará la etapa de declaratoria de quienes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, la cual será emitida por el Consejo General del Instituto.

La declaratoria de candidatos independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales se llevará a cabo conforme a las siguientes reglas:

I. El Instituto, a través de la Dirección de Partidos Políticos, verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada uno de los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular;

**II. De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas;**

**III. Si ninguno de los aspirantes registrados obtiene, en su respectiva demarcación, el respaldo de por lo menos el dos por ciento de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidato independiente en la elección de que se trate, y**

IV. En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

El actor controvierte, por considerar que son excesivos, desproporcionales y limitan su derecho a ser votado como candidato independiente, los requisitos establecidos en las fracciones II y III del precepto transcrito, los cuales, en esencia, versan sobre:

- Contar con un apoyo ciudadano equivalente al dos por ciento del padrón electoral de la demarcación territorial de que se trate para registrar las candidaturas independientes.
- El registro se otorgara únicamente al candidato independiente o planilla que acredite el mayor número de apoyos.

Coincido con el criterio adoptado por la mayoría de los Magistrados de esta Sala Superior respecto del primer aspecto, sin embargo, en cuanto al segundo, estimo que es una condición desproporcional y excesiva, que atenta en contra del principio de democrático que establece la Constitución.

El requisito previsto en la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en el sentido de que únicamente se otorgará el registrar al candidato independiente que acredite el mayor número de apoyos, carece de proporcionalidad, idoneidad y necesidad, pues vulnera el principio de universalidad de los derechos fundamentales, así como los principios democrático de pluralidad política y de competitividad en la contienda electoral.

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

En mi concepto, el requisito cuestionado restringe de manera desproporcional el ejercicio de las candidaturas independientes, impidiendo el adecuado ejercicio del derecho a ser votado de manera independiente, infringiendo con ello el principio de universalidad de los derechos fundamentales, al imponer una doble condición para obtener el registro como candidato independiente.

En efecto, el requisito establecido en la fracción III del artículo 134 Constitucional es una condición razonable a fin de que quienes pretenden obtener el registro para un cargo de elección popular acrediten contar con un cierto respaldo de las ciudadanía y con ello se logren candidaturas independientes plausibles, que representen una verdadera opción para la ciudadanía y resulten competitivas frente a los candidatos postulados por los partidos político, sin embargo, la condición establecida en la fracción II de dicho precepto, constituye una limitación excesiva al ejercicio del derecho a ser votado, pues restringe la competitividad y la pluralidad política que deben regir la candidaturas independientes, dada su propia naturaleza, en tanto que con ellas se busca representar alternativas al sistema de partidos y no resulta razonable que se restrinja a sólo una posible representación ciudadana, máxime en sociedades multiculturales.

Sin embargo, establecer un requisito adicional a quienes pretendan obtener el registro como candidatos independientes, consistente en que únicamente se otorgará el registro a quien además de haber acreditado el porcentaje mínimo de apoyos

## SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO

mencionado, obtenga el mayor número de dichos apoyos, limitando el registro de las candidaturas independiente a uno sólo por cargo de elección popular en cada demarcación, es un requisito que restringe de manera injustificada el ejercicio del derecho a ser votado, y limita la competencia en la propia contienda electoral, pues los ciudadanos únicamente tendrán un solo candidato independiente como opción, limitando con ello en contra del principio democrático de garantizar la pluralidad política y la mayor competitividad en la contienda electoral a fin de que sean los electores quienes elijan de manera libre al candidato de su preferencia.

Por lo que, a fin de garantizar el ejercicio del derecho a ser registrado como candidato independiente de manera efectiva, en condiciones de igualdad, se debe permitir la inclusión de aquellas candidaturas independientes que sean representativas de la pluralidad ciudadana en la demarcación territorial de que se trate o que en su caso pueden resultar competitivas entre sí y no sólo con los partidos políticos que concurren en la elección.

Al respecto podemos considerar lo que sostuvo James Madison respecto de la competición político *“motivada por la incertidumbre institucionalizada sobre el resultado, la competición política, es la mejor garantía contra la dominación de unos grupos por otros”*.

De esta forma considero, que si bien los partidos políticos son la columna vertebral de la participación ciudadana, sin embargo, las candidaturas independientes son la fórmula de

## **SUP-JRC-39/2013 Y ACUMULADO**

acceso a ciudadanos para competir en procesos comiciales, de forma tal que exista una pluralidad razonable de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos de elección popular. Restringir a una sola opción la posibilidad de participación por la vía de candidaturas independientes supone una restricción indebida de la participación política y de los derechos ciudadanos de votar y ser votado, tanto para aquellas personas que pretenden alcanzar un registro como candidatos independientes como a la ciudadanía que exige la mayor competitividad, representatividad y pluralidad en los procesos de elección de autoridades públicas.

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**