



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA
RECURSO DE APELACIÓN
EXPEDIENTE: TEEP-A-007/2016
ACTORA: ANA TERESA ARANDA OROZCO
AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO
TERCERO INTERESADO: PARTIDO
COMPROMISO POR PUEBLA
MAGISTRADO PONENTE:
FERNANDO CHEVALIER RUANOVA

Heroica Puebla de Zaragoza a quince de febrero de dos mil dieciséis.

Sentencia que por una parte **confirma** y por otra **inaplica** diversa normatividad del Código de Instituciones y Procesos Electorales, Lineamientos dirigidos a los (as) ciudadanos (as) que deseen contender como candidatos (as) independientes al cargo de Gobernador del Estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016 y la convocatoria respectiva.

GLOSARIO

Código Local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales
Convocatoria:	Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse para el cargo de Gobernador del Estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016
Consejo General:	Consejo General del Instituto Electoral del Estado
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
Instituto:	Instituto Electoral del Estado
INE:	Instituto Nacional Electoral
Lineamientos:	Lineamientos dirigidos a los (as) ciudadanos (as) que deseen contender como candidatos (as) independientes al cargo de Gobernador del Estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016

1. ANTECEDENTES

Los hechos narrados corresponden al año en curso, salvo mención expresa al respecto.

1.1. Acuerdo CG/AC-003/16. Mediante sesión de trece de enero, el *Consejo General* dictó el citado proveído, por el que aprobó los *Lineamientos* y ordenó realizar la *Convocatoria* respectiva.

1.2. Convocatoria. El mismo día el Presidente y la Secretaria Ejecutiva del *Instituto*, emitieron el documento de mérito.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla es competente por razón de materia y territorio, para conocer del expediente al rubro indicado, toda vez que se trata de un recurso de apelación que impugna actos del *Consejo General*, además, los actos que se resuelven corresponde a esta entidad, lugar donde este organismo ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 350 y 354, párrafo segundo, del *Código Local*.

3. PROCEDENCIA

3.1. Del recurso de apelación.

Dicho escrito reúne los requisitos previstos en los artículos 194, 350 y 369, en sentido contrario, del *Código Local*, atento a las consideraciones siguientes:

3.1.1. Forma. Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en la demanda consta el nombre y firma de la actora; asimismo, se identifica la resolución impugnada, se mencionan hechos y agravios, así como los preceptos presuntamente violados.

3.1.2. Oportunidad. El recurso se promovió dentro del plazo legal, ya que si bien es cierto los *Lineamientos* y la *Convocatoria* se emitieron el trece de enero, también lo es que la sesión por la que *Consejo General* aprobó los mismos, concluyó a las veintitrés horas con veinticinco minutos de ese día, por tanto, bajo las reglas de la lógica y máximas de la experiencia, resulta razonable que como lo refiere la actora haya conocido plenamente de tales actos el día catorce.



Cabe resaltar, que el informe justificado rendido no niega lo aseverado por la promovente, por tanto, debe computarse el lapso de interposición del medio de impugnación, a partir de la fecha que indica¹.

En ese sentido, si la demanda se presentó el diecisiete de enero, es evidente que está dentro del plazo de tres días, ordenado por el *Código Local*.

Ahora bien, el representante del Partido Compromiso por Puebla, señala que el medio de impugnación es improcedente, pues la demandante pretende combatir diversas disposiciones del *Código Local* aprobadas mediante decreto de reforma publicado el nueve de enero, en el Periódico Oficial del Estado, de ahí que el plazo para la presentación del recurso en su concepto comenzó a partir del diez siguiente.

Además, que tales preceptos no han sido aplicados en perjuicio de la actora, toda vez que no ha presentado su intención como candidata independiente

Dicho argumento a juicio de esta autoridad resulta ineficaz, toda vez que el tercero interesado parte de la idea equivocada de que sólo se puede combatir la inconstitucionalidad de una norma electoral desde su publicación.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º y 133 de la *Constitución Federal*, los Tribunales Locales están facultados para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Norma Suprema², en cuyas sentencias los efectos se limitarán al caso concreto sometido al conocimiento y resolución de los citados órganos jurisdiccionales, lo que no permite los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad.

Por tanto, es conforme a Derecho considerar que las leyes electorales son susceptibles de control constitucional, tantas veces como sean aplicadas; es decir, la aludida facultad se puede ejercer con motivo de cualquier acto que utilice la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues no existe

¹ Al caso resulta aplicable la jurisprudencia 8/2001, “*CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO*”. Consultable en la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, a páginas 11 y 12.

² Resulta orientadora la tesis IV/2014, de la Sala Superior, bajo el rubro: “*ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES*”. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, a páginas 53 y 54.

disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación³.

En ese orden de ideas, es claro que la actora solicita la inconstitucionalidad de diversa normativa electoral local, que fue aplicada en los hechos que se controvierten, de ahí que resulte válido analizar su conformidad a la *Constitución Federal*.

Aunado a lo anterior, resulta evidente para este ente colegiado que en el caso basta la manifestación de la promovente, en el presente recurso, de querer participar como candidata independiente a Gobernador del Estado, para analizar la constitucionalidad de los preceptos señalados por la accionante, en que se fundó la emisión de los *Lineamientos* y la *Convocatoria*, de ahí que sea oportuno el medio impugnativo.

3.1.3. Legitimación, personería e interés jurídico. La actora cuenta con las calidades anotadas para promover la apelación, en términos del artículo 350, penúltimo párrafo, del *Código Local*, porque acude a esta instancia por su propio derecho a controvertir actos que podrían afectar su derecho político-electoral de ser votada.

En efecto, como se anotó en los párrafos que anteceden, en el caso, basta la afirmación de la enjuiciante, de querer participar como candidata independiente a Gobernador del Estado, para proceder al análisis de los hechos cuestionados, toda vez que los *Lineamientos* y la *Convocatoria* emitidos podrían afectar, en algún grado, su aspiración a contender en el próximo proceso electoral.

En ese entendido, resulta incorrecta la causal de improcedencia hecha valer por la responsable, toda vez que es innecesaria una aplicación concreta de tal normativa para poder establecer una posible afectación jurídica a los derechos político-electorales de la actora.

3.1.4. Definitividad y firmeza. Se cumple este presupuesto, ya que en el *Código Local* no existe medio de impugnación por el cual modificar o revocar las determinaciones controvertidas.

3.2. Del escrito del tercero interesado.

³ Resulta aplicable, la jurisprudencia 35/2013, Sala Superior, bajo el título: “INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”. Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, a páginas 46 y 47.



El ocurso reúne los requisitos previstos en los artículos 355, fracción III y 363 del *Código Local*, conforme a lo siguiente:

3.2.1. Forma. En el documento que se analiza, se hace constar el partido político tercero interesado, el nombre y firma de quien comparece en su representación, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

3.2.2. Oportunidad. El escrito fue presentado oportunamente, en consideración a que lo hicieron dentro del plazo de setenta y dos horas.

Ello es así, en virtud de que la promoción del presente medio de impugnación fue publicitada de las once horas del dieciocho de enero a las diversas once horas del veintiuno siguiente, por tanto, si el ocurso de comparecencia fue recibido a las diez horas con treinta minutos del último día, es claro que esta en tiempo.

3.2.3. Legitimación, personería e interés jurídico. Se reconocen tales cualidades a Oswaldo Martín Rosas Casarrubias, toda vez que se trata del representante acreditado ante el *Consejo General* por el partido Compromiso por Puebla⁴, en tal virtud se trata de un partido político local que en su concepto resiente un perjuicio con el medio de impugnación intentado.

4. PLANTEAMIENTO

En los *Lineamientos* y la *Convocatoria* se establecieron, entre otras cuestiones, las siguientes:

a) Que no podrían ser candidatos o candidatas independientes las personas que, entre otras cosas, sean o hayan sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse.

b) Que a partir del trece de febrero hasta el trece de marzo, las y los aspirantes podrían realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido.

En ese entendido, los aludidos respaldos debían contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento del listado nominal correspondiente a todo el Estado y estar integrado por electores de

⁴ Acreditación visible a foja 291 del expediente.

por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad —ciento cuarenta y cuatro—, sin que en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio pudiera ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda, con corte al quince diciembre de dos mil quince.

c) Que él o la aspirante a candidato o candidata independiente debían presentar el catorce de marzo, un disco compacto no regrabable que contuviera los nombres y claves de elector de los ciudadanos que los apoyaban, con las especificaciones que Indicaría el *INE* y que se proporcionaría a quienes adquirieran la calidad anotada —aspirantes—.

Asimismo, que el medio digital sería el que se enviara a la Vocalía del Registro Federal de Electores del *INE*, para llevar a cabo el cruce de datos respectivo contra el Listado Nominal de Electores más reciente.

Del mismo modo, el disco debería presentarse con el nombre completo y rúbrica de la o el aspirante en la parte superior, así como corroborar que la Información contenida en el medio digital, se capturara correctamente conforme a los datos de la credencial para votar de cada uno de sus apoyos y la misma se encontrara sustentada por la relación de respaldo y la respectiva copia de la citada credencial.

Inconforme con tales preceptos, la actora hace valer como motivos de agravios los siguientes:

a) La inconstitucionalidad e inaplicación del artículo 201 Bis, fracción I, del *Código Local*; la base tercera, párrafo quinto, inciso a), de la *Convocatoria* y numeral 23, inciso a), de los *Lineamientos*.

b) La inconstitucionalidad e inaplicación del artículo 201 Ter, inciso c), fracción IV, del *Código Local*; la base quinta, párrafo primero, de la *Convocatoria* y numeral 13 de los *Lineamientos*.

c) La inconstitucionalidad e inaplicación del artículo 201 Quater, fracción I, inciso a), del *Código Local*; la base quinta, inciso b), de la *Convocatoria* y numeral 13, inciso b), de los *Lineamientos*.

d) La inconstitucionalidad e inaplicación de la base quinta, incisos g) y h), de la *Convocatoria* y numeral 17 de los *Lineamientos*.

Consecuentemente, la *litis* es determinar la constitucionalidad o convencionalidad de la normativa transcrita, pues de no ser así deberá inaplicarse, en lo conducente, el *Código Local*, los *Lineamientos* y la



Convocatoria a la actora, en las etapas posteriores del proceso de candidaturas independientes, o bien, de resultar acorde a la *Constitución Federal*, confirmar los requisitos combatidos.

En ese orden de ideas, este Tribunal procederá al análisis y estudio de los motivos de inconformidad en el orden que fueron anotados.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. En el caso resulta ineficaz inaplicar el plazo de doce meses de separación previos a la jornada electoral que debe realizar un militante, afiliado o equivalente a un partido político, para participar como candidato independiente.

La demandante aduce que en el artículo 201 Bis, fracción I, del *Código Local*, existe una restricción desproporcionada e irracional impuesta por el legislador poblano, con el objeto de impedir la libre participación de los ciudadanos a las candidaturas independientes —la separación de un militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse—.

Lo anterior, pues en su concepto el referido numeral está en franca contravención con el artículo 74 de la *Constitución Local*, por lo que no se puede argumentar que existan requisitos constitucionales de elegibilidad en la legislación fundamental estatal y otros más restrictivos en un precepto de jerarquía inferior. De ahí, que la actora estime que en el caso sólo le son aplicables los requisitos indicados por la *Constitución Local*.

Además, que conforme a los artículos 1º y 35, fracción II, de la *Constitución Federal* y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, un militante, afiliado o equivalente de un partido político no puede tener restricción alguna para postularse como candidato independiente, dado que las normas deben guardar proporcionalidad con la finalidad que pretenden y los sujetos a quien está dirigida.

Asimismo, indica que tal requisito vulnera el principio de equidad pues la separación de un candidato independiente a un partido político, no debería ser mayor a un día, pues lo que se debe tomar en consideración es que el candidato o candidata no sean apoyados por alguno de esos institutos desde el momento en que manifiestan su intención de participar y si demuestran que cuenta con el apoyo ciudadano necesario.

Por ello, la actora considera irracional que para salvaguardar la equidad en la contienda se exija a un funcionario público separarse de su cargo noventa días antes de la elección y en el caso que nos ocupa doce meses.

En ese sentido, solicita se realice por este ente jurisdiccional un test de proporcionalidad sobre tal restricción, así como un control ex-oficio del derecho humano a ser votado, sustentado por los convenios internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Ahora bien, en respuesta a lo alegado por la inconforme, cabe señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵ ha establecido que aquellas disposiciones en las cuales se establece un plazo de separación, como requisito para registrar una candidatura independiente tienen una finalidad constitucionalmente válida, como es preservar el carácter independiente de la candidatura en los términos de lo dispuesto del artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal*.

Asimismo, desde un punto de vista convencional, la Corte Interamericana ha considerado que el derecho internacional no impone un sistema electoral ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido, pues existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados; por tanto, la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de garantías políticas, permitiendo a los Estados miembros que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades, las que incluso pueden variar dentro de su misma sociedad en distintos momentos temporales⁶.

En tal virtud, el legislador poblano, en ejercicio de su libertad configurativa, puede establecer los requisitos que deben cumplimentar las candidatas y los candidatos independientes, a fin de participar en los distintos procesos electorales de la entidad.

Sin embargo, tales cuestiones deben ser razonables, ya que si bien su fijación queda dentro de ese ámbito de libertad de configuración del respectivo órgano legislativo local; también lo es que los requisitos no deben

⁵ ,Acciones de inconstitucionalidad identificadas con las claves de expediente 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014; 56/2014 y su acumulada 60/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014; 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015,

⁶ Sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, relativa al caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párrafos 149 y 162 a 166.



de ser desproporcionados, pues ello haría nugatorio los derechos político-electorales de los aspirantes señalados por los artículos 35, fracción II y 116, Norma IV, inciso p), de la *Constitución Federal*.

Sentado lo anterior, esta autoridad estima que, en el caso, deviene **ineficaz** el argumento hecho valer por la promovente, decretar la inaplicación de los aludidos preceptos y realizar un test de proporcionalidad respecto a la temporalidad solicitada a los militantes, afiliados o equivalente, para participar como candidatos independientes en el presente proceso electivo, por las razones siguientes.

En un inicio, el fallo que se emite sólo afecta o beneficia la esfera jurídica de la impugnante, por ello, la aplicación o no del artículo 201 Bis, fracción I, del *Código Local*; la base tercera, párrafo quinto, inciso a), de la *Convocatoria* y numeral 23, inciso a), de los *Lineamientos*, sólo puede trascender dentro de ese contexto —relatividad del fallo—.

Asimismo, es claro para este ente colegiado que sí un aspirante a candidato o candidata independiente ha renunciado a su militancia con la oportunidad debida —doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretende postularse —, el requisito legal que se analiza no puede trascender en forma alguna a su derecho político-electoral a ser votado.

En ese orden de ideas, si bien la prerrogativa fundamental de afiliación comprende la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, con todos los derechos inherentes a tal pertenencia, también lo es que ese derecho constitucional faculta a su titular incluso a desafiliarse⁷.

Así, conforme al criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-24/2010, basta que los ciudadanos realicen un acto jurídico en el cual expresan claramente su voluntad de dejar de pertenecer a un instituto político para que ello pueda concretarse.

En ese tenor, la renuncia⁸ ante un partido político entraña la manifestación volitiva libre, unilateral y espontánea o deseo de dimisión o apartamiento a la

⁷ Resulta conducente la jurisprudencia 24/2002, de la Sala Superior, bajo el rubro: “DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES”. Consultable en la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, a páginas 19 y 20.

⁸ La renuncia es un acto jurídico unilateral, personalísimo y libre que produce consecuencias jurídicas, por la simple manifestación espontánea de la voluntad, en tanto que es un acto jurídico encaminado a producir consecuencias y efectos de Derecho, desde el momento

calidad de militante del referido, lo cual significa extinguir tal relación de derecho o calidad jurídica, de forma irrevocable.

Ello, independiente de la potestad del partido político de aceptar o no dicha renuncia, porque el derecho de afiliación, esencialmente está basado en la prerrogativa del ciudadano de formar parte de una asociación política, de tal forma que, incluso los efectos de la misma se actualizan, al margen de que se acepte materialmente o formalmente por parte del partido.

Por lo anterior, si en autos obra copia certificada del escrito de la demandante por el cual manifiesta su renuncia a su militancia al Partido Acción Nacional, así como el acuse de recibo respectivo de tal instituto político —veinte de abril de dos mil quince—⁹, es claro para esta autoridad que al haberse realizado con doce meses de anterioridad al día de la jornada del proceso electoral de la entidad al que pretende postularse —cinco de junio de dos mil dieciséis—¹⁰, en un inicio, en nada afecta o perjudica su esfera jurídica la aplicación o no del artículo 201 Bis, fracción I, del *Código Local*; la base tercera, párrafo quinto, inciso a), de la *Convocatoria* y numeral 23, inciso a), de los *Lineamientos*.

De ahí, que en este momento, sus argumentos no puedan trascender en la inaplicación de tales normas en su persona, independientemente que pueda expresar su inconformidad a las mismas en una etapa posterior.

5.2. Es constitucional y convencional el plazo de treinta días para conseguir el porcentaje de apoyos necesario.

La promovente señala que en el artículo 201 Ter, inciso c), fracción IV, del *Código Local*; la base quinta, párrafo primero, de la *Convocatoria* y numeral 13 de los *Lineamientos*, existe otra restricción desproporcionada e irracional impuesta por el legislador, con el fin de impedir la libre participación de los ciudadanos a las candidaturas independientes —plazo de treinta días para conseguir los apoyos—. Ello es así, pues se le obliga a recabar cuatro mil doscientas firmas por día, sin contar los parámetros de territorialidad.

Aunado, a que es factible modificar el calendario para tal efecto, dado que la el plazo para el registro de las candidaturas independientes es del catorce de febrero al veinte de marzo y la decisión del *Consejo General* deberá emitirse el dos de abril.

mismo de su emisión. En ese sentido confróntense las ejecutorias siguientes: SUP-JDC-463/2007, SUP-AG-19/2007 y SUP-AG-21/2007

⁹ Visible a foja 292 a 293 del expediente.

¹⁰ La renuncia debe verificarse antes del cinco de junio de dos mil quince.



Como se estableció en el apartado anterior, existe un ámbito de libertad de configuración del legislador local; sin embargo, ello no debe de ser desproporcionado, pues haría nugatorio los derechos político-electorales de los aspirantes señalados por los artículos 35, fracción II y 116, Norma IV, inciso p), de la *Constitución Federal*.

Ahora bien, a juicio de este organismo jurisdiccional los argumentos de inaplicación de los artículo 201 Ter, inciso c), fracción IV, del *Código Local*; la base quinta, párrafo primero, de la *Convocatoria* y numeral 13 de los *Lineamientos*, resultan **infundados**, por las razones siguientes.

En un inicio conviene precisar que el citado artículo 201 Ter, inciso c), fracción IV, del *Código Local*, fue declarado inválido en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumulados, en virtud de que violentaba los principios de certeza y legalidad porque disminuía los plazos para que los ciudadanos que desearan participar como candidatos independientes, pudieran hacerlo en condiciones de equidad en contra de las postulaciones de los partidos políticos, ordenando se estableciera un plazo concreto.

En ese tenor, derivado del decreto de reforma de nueve de enero, en cumplimiento a la ejecutoria emitida, el Congreso del Estado modificó ese precepto¹¹, estableciendo el plazo de treinta días para recabar los apoyos de las candidaturas independientes, los cuales deberían ser previos al inicio de la etapa de registro, es decir, del trece de febrero al trece de marzo siguiente.

De lo anterior, este Tribunal considera que el precepto tiene como finalidad constitucionalmente válida, dotar de certeza a los candidatos independientes respecto a la temporalidad para reunir dicho apoyo, por lo que resulta racional y armónico con el resto de las disposiciones del *Código Local*.

Ahora bien, si en el caso que nos ocupa la actora pretende la ampliación de los treinta días indicados por el artículo 201 Ter, inciso c), fracción IV, del *Código Local*; la base quinta, párrafo primero, de la *Convocatoria* y numeral 13 de los *Lineamientos*, pues en su concepto son insuficientes para recabar el número de firmas necesario para lograr el registro de su candidatura independiente, tomando en cuenta que la decisión de la autoridad de otorgar

¹¹ Artículo 201 Ter. Para los efectos de este Código, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende las etapas siguientes [...]

C. DE LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO [...]

IV. En el proceso de candidaturas independientes se observará lo siguiente [...]

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

o no el registro es en el periodo comprendido del treinta y uno de marzo al dos de abril.

Sin embargo, ello tendría como consecuencia que este ente colegiado vulnerara el principio de certeza, que el fallo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia trató de restituir, pues el objetivo principal era que el legislador estableciera una fecha cierta y determinada.

Otra cuestión, es porque conforme al artículo 206 del *Código Local*, el registro de candidatos a Gobernador, se realizará ante el *Consejo General* durante la segunda semana de marzo del año de la elección —del catorce al veinte de marzo, un día después a que finaliza el lapso de recabar los apoyos el trece de marzo—, es decir, el referido ordenamiento también mandata una fecha cierta y determinada para ello.

En ese entendido de acogerse la pretensión de la accionante, tendría como resultado se sobrepongan diversas etapas del proceso electivo, como son recabar el apoyo ciudadano y la de registro de candidatos.

Además, que ello tendría como consecuencia presentar los documentos de registro de la candidatura independiente en una fecha distinta a la indicada por el *Código Local*, lo que se insiste vulneraría el principio de certeza del proceso electoral, volviendo irracional e ilegal esa medida.

5.3. Son constitucionales y convencionales los porcentajes de apoyos necesarios para registrar la candidatura independiente.

La demandante menciona que el requisito de recabar la firma del tres por ciento de la lista nominal, como apoyo a una candidatura independiente es desproporcional e irracional, toda vez que exige además que esto se realice en las dos terceras partes de los municipios de la entidad y que en cada uno no sea menor al dos por ciento del listado nominal de electores que los integran.

Por lo anterior, la actora estima que el porcentaje es artificial al conformarse de requisitos desproporcionados, que hacen inviables las candidaturas independientes, razón por la que también solicita se realice un test de proporcionalidad de la norma.

Como se ha señalado con antelación, la pretensión de la demandante consiste en que este Tribunal inaplique, en el caso particular, el artículo 201



Quater, fracción I, inciso a), del *Código Local*; la base quinta, inciso b), de la *Convocatoria* y numeral 13, inciso b), de los *Lineamientos*.

Lo anterior, a efecto que no le sea exigible tener que reunir un porcentaje de apoyo ciudadano equivalente al tres por ciento del padrón electoral correspondiente a todo el Estado y estar integrado por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad, sin que ello pueda ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda, con corte al quince de diciembre del año anterior a la elección.

Los planteamientos expuestos por la demandante son **infundados** para inaplicar las aludidas normas, por las razones y fundamentos que se exponen a continuación.

En un inicio, como se ha precisado a lo largo del fallo, la configuración legal de los requisitos para la validez del registro de una candidatura independiente no puede traducirse en una carta abierta a los órganos legislativos secundarios para que exijan cualesquiera, sin importar lo complejo de su cumplimiento.

En ese sentido, es preciso realizar un test de proporcionalidad de la norma para verificar su racionalidad¹².

5.3.1. Legitimidad de la medida. Es pertinente destacar que el requisito relativo a la acreditación de un número o porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano cuya voluntad se exprese a través de las firmas ahí asentadas, tiene por objeto cumplir con un fin legítimo, consistente acreditar que la participación de esa persona tiene alguna presencia entre el electorado.

Así, una vez que se otorgue el registro a una persona, la normativa y las instituciones electorales deben garantizar que su intervención sea acorde con los principios constitucionales de equidad en el proceso electivo y de igualdad de condiciones entre los participantes.

5.3.2. Idoneidad. El requisito consistente en exigir a los ciudadanos que pretender obtener su registro como candidatos independientes, también debe derivar de la voluntad del electorado que es el aspecto esencial que se debe tener en consideración para concluir que existen condiciones mínimas que

¹² Para ello se toma como base lo sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JDC-33/2016, SUP-JDC-35/2016 y SUP-JDC-36/2016, acumulados.

permitan inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electiva.

En estos términos, el establecimiento del requisito de acreditar un porcentaje determinado de respaldo ciudadano que contenga las firmas como expresión de apoyo a un aspirante a candidato, resulta idóneo para garantizar que cuenta con una base social en la entidad que lo presenta como una auténtica posibilidad de contender con los diversos postulados por entidades de interés público integrados por entes organizados, pues con ello se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir.

5.3.3 Necesidad. Al caso, se considera que el señalado requisito constituye una medida necesaria, porque a juicio de este organismo judicial es inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado.

Cabe referir que la obtención de firmas de apoyo, resulta uno de los mecanismos más aceptados en las democracias que reconocen la participación de candidatos independientes, pues permiten advertir la viabilidad de la intervención de los mismos en un procedimiento electoral determinado, evitando la dispersión de los votos de los ciudadanos, y con ello perder la posibilidad de lograr las mayorías necesarias para obtener el triunfo en la elección respectiva.

En efecto, la exigencia de un porcentaje de firmas cumple con tal imperativo, toda vez que evidencia la viabilidad del apoyo ciudadano que en un momento se puede lograr, para obtener los sufragios de los electores en un procedimiento, también evita, como se señaló, la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas, que lejos de fortalecer tal forma de participación de los ciudadanos, se traduce en un obstáculo para cumplir con el propósito que se buscó al incorporar tal figura en la normativa electoral mexicana.

5.3.4. Proporcionalidad. El porcentaje establecido en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso a), del *Código Local*, resulta acorde a lo previsto en los artículos 35, fracción II y I16, Norma IV, inciso p), de la *Constitución Federal*.

Cierto, ello sí constituye una medida proporcional y justificada, conforme al principio de equidad que debe regir en los procedimientos electorales y que es acorde o muy similar a diversa normativa que será aplicada durante este año.



El artículo 205, inciso 1), inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, indica que las cédulas de apoyo de los aspirantes a una candidatura independiente, deberán contener para Gobernador, cuando menos, la firma de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por lo menos con cuarenta y cinco municipios, que representen mínimo el dos por ciento de la lista nominal de cada uno de dichos municipios.

El artículo 301 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, mandata que la cédula de respaldo para la elección de Gobernador deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento, de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por lo menos con veinte municipios, que sumen e menor medida el dos por ciento, de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

El artículo 228 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, indica que para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores, con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por electores de por lo menos cuarenta y tres municipios, que representen, cuando menos, el uno punto cinco por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

El artículo 18 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, refiere que tratándose de la candidatura independiente a Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores, cuyo corte temporal haya sido el treinta y uno de agosto del año previo al de la elección; ésta deberá estar integrada por electores de por lo menos, veintidós municipios, que sumen, cuando menos, el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

El artículo 269 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, señala que para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección y estar

integrada por electores de todos los distritos electorales, que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

Cabe resaltar, que el ámbito espacial que contempla la norma del *Código Electoral* y recogida en los *Lineamientos y Convocatoria*, tampoco puede considerarse desproporcionado, ya que como se estableció en los puntos anteriores, resulta eficaz e idóneo que la candidata o candidato independiente cuenta con el respaldo ciudadano de la entidad y no sólo de aquel lugar donde acostumbra desarrollar su actividad diaria.

Ahora, a juicio de este Tribunal si bien es cierto el artículo 37 del *Código Electoral*, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político estatal, deben contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios del Estado; contar con credencial para votar en dichas localidades y que los afiliados no sean inferiores al cero punto veintiséis por ciento del padrón electoral que fue utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior, también lo es que existe un mayor grado de complejidad en la formación de un partido político local que justifica ese porcentaje¹³.

¹³ Artículo 37. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político estatal, deberán contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios del Estado; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate; así como acreditar:

I. La celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien y de los municipios, de una asamblea en presencia del funcionario que designe para tal caso el Consejo General, quien certificará:

a) El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, Municipio o demarcación, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva.

b) Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar.

c) Que en la realización de las asambleas de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

II. La celebración de una asamblea local constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Consejo General, quien certificará:

a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales y municipales.

b) Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso anterior.

c) Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea local, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente.

d) Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos.

e) Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en la entidad federativa, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje



Cierto, los partidos políticos son entidades de interés público, por los cuales la Ley determina las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Ello, con la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas federales y locales¹⁴.

Asimismo, los partidos políticos no son personas jurídicas ordinarias, sino que existen y están estructurados para ser precisamente el nexo entre los ciudadanos y los representantes que ejercen el poder en su nombre.

En ese sentido, no son solamente el mecanismo constitucionalmente establecido para integrar a los titulares de una amplia gama de instancias de decisión, sino que son agentes centrales, profesionales y permanentes de formación de la opinión pública.

Así, en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma.

De ahí, que no pueda tratarse igual a lo desigual, toda vez que la naturaleza y finalidad de un partido político, no sólo se limita a conseguir un mayor número de adeptos, sino también a establecer una ideología afín, con los postulados sobre los que se erigen su plataforma y principios básicos.

En tal virtud, el porcentaje de ciudadanos para la creación de un partido político estatal no puede servir de parámetro para el caso en concreto.

mínimo exigido por la Ley de la materia. Estas listas contendrán los datos requeridos en el inciso b) de la fracción anterior.

El costo de las certificaciones requeridas será con cargo al presupuesto del Instituto. Los servidores públicos autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.

En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el plazo previsto en la Ley de la materia, dejará de tener efecto la notificación formulada.

¹⁴ Artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

Aunado, a que el apoyo ciudadano se limita a solicitar la firma con las formalidades que exigen la normativa en análisis, sin que ello genere algún derecho u obligación respecto al candidato o candidata independiente, como, caso contrario, acontece con las personas que comparecen a la asamblea respectiva a constituir el partido político local —militantes—, además, que no deben ya estar afiliados a otro diverso¹⁵; es decir, el grado de compromiso entre una y otra figura, complica más conseguir adeptos en la formación de un instituto político en la entidad.

En ese orden de ideas, es claro que el legislador poblano no establece un porcentaje de apoyo a las candidaturas independientes desproporcionado e irracional, que haga imposible o nugatorio los derechos político-electorales de la promovente, establecidos por los artículos 35, fracción II y 116, Norma IV, inciso p), de la *Constitución Federal*.

Por lo expuesto, es claro que los argumentos esgrimidos no pueden prosperar en el caso en concreto.

5.4. Es inconstitucional e inconvencional la base quinta, incisos g) y h) de la *Convocatoria*, así como el numeral 17 de los *Lineamientos*, pues la exigencia de presentar un disco compacto no regrabable por parte de los aspirantes a candidato o candidata independiente, el catorce de marzo, constituye un requisito irrazonable, excesivo y desproporcionado, por lo que debe inaplicarse, en lo conducente, a la actora.

La actora considera que la presentación de un disco compacto no regrabable por parte de los aspirantes a candidato o candidata independiente, el catorce de marzo, constituye un requisito irrazonable, excesivo y desproporcionado.

En ese sentido, la normativa indica que él o la aspirante a candidato o candidata independiente debían presentar el catorce de marzo, un disco compacto no regrabable que contuviera los nombres y claves de elector de los ciudadanos que los apoyaban, con las especificaciones que Indicaría el *INE* y que se proporcionaría a quienes adquirieran la calidad anotada —aspirantes—.

Asimismo, que el medio digital sería el que se enviara a la Vocalía del Registro Federal de Electores del *INE*, para llevar a cabo el cruce de información respectiva contra el Listado Nominal de Electores más reciente.

¹⁵ Artículo 38. El Consejo General deberá verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación.



Del mismo modo, el disco debería ir con nombre completo y rúbrica de la o el aspirante en la parte superior, así como corroborar que los datos contenidos en el medio digital que se presentaría al *Instituto*, se capturara correctamente conforme a la credencial para votar de cada uno de sus apoyos y la misma se encontrara sustentada por la relación de respaldo y la respectiva copia de la aludida.

Al respecto, se estima **fundado** el motivo de disenso, ya que dicho requisito sí constituye una carga desproporcionada que impide a la actora el ejercicio de su derecho humano a ser elegida por lo que debe inaplicarse al caso concreto.

A efecto de evidenciar la afectación al contenido esencial del derecho en cuestión es menester someter la medida impugnada a un examen de proporcionalidad, tal como fue desarrollado en el apartado anterior.

5.4.1. Legitimidad de la medida. En la especie, se observa que la exigencia prevista en la base quinta, incisos g) y h) de la *Convocatoria*, así como el numeral 17 de los *Lineamientos* contribuye a la obtención de un fin legítimo a la luz de la *Constitución Federal*, como lo es el principio de certeza que rige la materia electoral. Es decir, corroborar que los datos de las credenciales para votar con fotografía de los ciudadanos que prestan el apoyo, correspondan al listado nominal municipio de que se trate.

5.4.2. Idoneidad y necesidad. Sin embargo, esta autoridad estima que la medida en estudio no colma tales elementos, por las razones siguientes.

Conforme al numeral 16, párrafo tercero, de los *Lineamientos* y base quinta, inciso f), de la *Convocatoria*, mandatan que los ciudadanos que respalden la candidatura independiente deberán presentar copia legible de la referida credencial.

En ese sentido, la copia simple de dicha credencial constituye, por sí misma, una prueba apta para los fines mencionados dado que su sola exhibición permite a los órganos del *INE* acreditar la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal respectivo.

Cabe resaltar que el *INE* —a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores— es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral, por lo que la autoridad responsable, mediante los mecanismos que instruya, puede verificar y comprobar, a través de la citada copia su veracidad

5.4.3. Proporcionalidad. Aunado a lo anterior, se deduce que el criterio de proporcionalidad en sentido estricto tampoco se cumple, en razón de que la

medida impuesta, si bien responde al fin que se pretende tutelar, ello genera una afectación a la actora porque le priva del acceso a la candidatura independiente solicitada al establecer una exigencia compleja —corroborar los datos de todos los apoyos— que no es razonable, necesaria ni está justificada y que además su satisfacción lleva implícita una restricción de un valor constitucionalmente garantizado, como lo es el derecho político-electoral de ser elegida.

En las relatadas condiciones, al no superar el examen de proporcionalidad, se estima que el requisito de presentar copias simples de las credenciales para votar es una medida que no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que se concluye que el legislador local vulneró el derecho humano de la promovente a ser elegida, previsto en el numeral 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶.

Por tanto, lo procedente es inaplicar a la demandante en lo conducente los *Lineamientos y Convocatoria* impugnada.

6. EFECTOS

6.1. Al resultar ineficaz el primer agravio en estudio, continúan siendo aplicables el artículo 201 Bis, fracción I, del *Código Local*; la base tercera, párrafo quinto, inciso a), de la *Convocatoria* y numeral 23, inciso a), de los *Lineamientos*.

6.2. Se declara la constitucionalidad y convencionalidad de los artículos 201 Ter, inciso c), fracción IV y 201 Quater, fracción I, inciso a), del *Código Local*; la base quinta, párrafo primero y el inciso b), de la *Convocatoria*; numeral 13, párrafo primero y el inciso b), de los *Lineamientos*.

Por lo anterior, la normativa descrita deberá cumplirse por la actora y aplicarse a cabalidad por el *Instituto*.

6.3. Se declara la inconstitucionalidad e inconventionalidad de la base quinta, incisos g) y h) de la *Convocatoria*, así como el numeral 17 de los *Lineamientos*, por tanto, se decreta su inaplicación y no deberán ser tomados

¹⁶ Criterio contenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada en el juicio ciudadano SUP-JDC-151/2015, de veintiuno de enero de dos mil quince. De dicha sentencia se derivó la tesis III/2015, bajo el rubro: “*CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES DESPROPORCIONAL EXIGIR A LOS ASPIRANTES A UNA DIPUTACIÓN LA CAPTURA DE LOS DATOS DE LOS CIUDADANOS QUE LOS RESPALDEN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO INFORMÁTICO*”. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral, Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, a páginas 40 y 41.



en cuenta por los órganos del *Instituto*, en detrimento de la recurrente, en las etapas subsecuentes del proceso electivo.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Son constitucionales y convencionales los artículos 201 Bis, fracción I, 201 Ter, inciso c), fracción IV y 201 Quater, fracción I, inciso a), del *Código Local*; las bases tercera, párrafo quinto, inciso a); quinta, párrafo primero y el inciso b), de la *Convocatoria*; numeral 13, párrafo primero y el inciso b), y 23, inciso a), de los *Lineamientos*, en los términos precisados en el apartado de efectos que antecede.

SEGUNDO. Se declara la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la base quinta, incisos g) y h) de la *Convocatoria*, así como el numeral 17 de los *Lineamientos*, y se decreta su inaplicación, como se indica en el citado apartado de efectos.

NOTIFÍQUESE. POR OFICIO A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; AL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO; AL ACTOR Y POR ESTRADOS.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida a las partes.

Así lo resolvieron y firman los Magistrados que integran el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FERNANDO CHEVALIER RUANOVA

JORGE SÁNCHEZ MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY