



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

RECURSO DE APELACIÓN
EXPEDIENTE: TEEP-A-644-2017
ACTOR: ENRIQUE CÁRDENAS
SÁNCHEZ
AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO
MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO
SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENÍTEZ TABOADA

Heroica Puebla de Zaragoza a veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.

Sentencia que **confirma** diversa normatividad del Código de Instituciones y Procesos Electorales, Lineamientos para las y los aspirantes a las Candidaturas Independientes para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018 y la convocatoria respectiva.

GLOSARIO

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Código Local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
Instituto:	Instituto Electoral del Estado
Consejo General:	Consejo General del Instituto Electoral del Estado
Acuerdo CG/AC-041/17:	Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que aprueba los lineamientos para las y los aspirantes a las Candidaturas Independientes para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018 y emite la convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse como candidatas y candidatos independientes para renovar los cargos de la gubernatura del Estado, Diputaciones al Congreso Local y Ayuntamientos.
Lineamientos:	Lineamientos para las y los aspirantes a las Candidaturas Independientes para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018.
Convocatoria:	Convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse como candidatas y candidatos independientes para renovar los cargos de la gubernatura del Estado, Diputaciones al Congreso Local y Ayuntamientos.

1. ANTECEDENTES

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

1.1. Acuerdo CG/AC-041/17. Mediante sesión de uno de diciembre, el *Consejo General* dictó el citado proveído, por el que aprobó los *Lineamientos* y ordenó publicar la *Convocatoria* respectiva.

1.2. Convocatoria. El mismo día el Presidente y la Secretaria Ejecutiva del *Instituto*, emitieron el documento de mérito, misma que fue publicada el dos de diciembre.

1.3. Medio de impugnación. El cinco de diciembre siguiente el ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez, presentó demanda de juicio ciudadano vía *per saltum*.

1.4. Reencauzamiento. Inconforme con lo anterior, el cinco de diciembre, el actor presentó juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la que, mediante acuerdo plenario de catorce de diciembre, ordenó remitirlo a este organismo jurisdiccional.

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 del actor; asimismo, se identifica el acto impugnado, 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 uno de diciembre, también lo es que la misma se publicó hasta el dos de diciembre, por tanto, bajo las reglas de la lógica y máximas de la experiencia, resulta razonable que el actor haya conocido plenamente de tales actos el día dos de diciembre.



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

3.1.3. Legitimación, personería e interés jurídico. El actor 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 votad.

En efecto, en el caso, basta la afirmación del enjuiciante, de querer participar como candidato independiente, 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.

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.

4. PLANTEAMIENTO

En el caso que nos ocupa, el actor, Enrique Cárdenas Sánchez, combate la *Convocatoria* emitida por el *Consejo General*, mediante la que regula, entre otras cosas, el registro de las candidaturas Independientes a la Gubernatura.

Desde su óptica, son inconstitucionales los requisitos que exigen:

- a) Por un lado, no contar con “antecedentes en la actividad partidaria de las diversas formaciones políticas del país”, contenido en la base TERCERA inciso d) de la *Convocatoria*; y
- b) Recabar las firmas de apoyo de ciudadanos que representan, por lo menos, el tres por cientos del listado nominal de la entidad, de ciento cuenta y cinco municipios, como mínimo; sin que, en ningún caso, la relación de electores por municipalidad sea menos de dos por ciento, establecido en la base QUINTA, inciso c) de la *Convocatoria*.

En el presente asunto, la pretensión del actor consiste en que se declare la inconstitucionalidad de dos requisitos exigidos para obtener una candidatura Independiente a la Gubernatura de Puebla.

Consecuentemente, la *litis* es determinar la constitucionalidad o convencionalidad de la normativa impugnada, pues de no ser así deberá

inaplicarse, en lo conducente, el *Código Local*, los *Lineamientos* y la *Convocatoria* al actor, 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.

5.1. En el caso resulta ineficaz inaplicar el requisito de elegibilidad para participar como candidato independiente contenido en la base TERCERA inciso d) de la *Convocatoria*.

El demandante aduce que en la base TERCERA inciso d) de la *Convocatoria* la cual reproduce lo establecido 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 los artículos 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que en ninguno de estos ordenamientos se restringe a ciudadano alguno, con o sin antecedentes en la actividad partidaria, para postularse como candidato independiente, dado que las normas deben guardar proporcionalidad con la finalidad que pretenden y los sujetos a quien está dirigida.

En ese sentido, solicita se realice 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 el inconforme, cabe señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ 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

¹ 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,



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 temporales².

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 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 el 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 del impugnante, por ello, la aplicación o no del artículo 201 Bis, fracción I, del *Código Local*; y de la base tercera, párrafo quinto, inciso d), de la *Convocatoria* sólo puede trascender dentro de ese contexto —relatividad del fallo—.

² Sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, relativa al caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párrafos 149 y 162 a 166.

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 desafiliarse³.

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 renuncia⁴ ante un partido político entraña la manifestación volitiva libre, unilateral y espontánea o deseo de dimisión o apartamiento a la 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.

Aunado a ello, se debe observar que los temas que le causan agravio al recurrente ya han sido materia de estudio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas; en las que se declaró la validez del requisito contenido en el artículo 201 bis, fracción I del *Código Local*, pues esta disposición fue emitida en uso de la libertad de configuración legislativa que dicha Suprema Corte ha determinado existe en el aspecto del derecho electoral.

³ 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.

⁴ 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 mismo de su emisión. En ese sentido confróntense las ejecutorias siguientes: SUP-JDC-463/2007, SUP-AG-19/2007 y SUP-AG-21/2007



En ese sentido el Máximo tribunal del país que ese requisito era la medida menos restrictiva, en virtud de haberse considerado la menos invasiva al derecho de ser votado, pues con ella evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

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

El demandante menciona que el requisito de recabar la firma del tres por ciento del listado nominal correspondiente a todo el Estado, y estar integrada por electores de por lo menos 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, con fecha de corte del listado nominal el quince de diciembre, resulta excesivo en su carga procesal electoral y transgrede su derecho a ser votado.

Por lo anterior, el actor estima que el porcentaje es un requisito desproporcionado, que hace inviables las candidaturas independientes.

Como se ha señalado con antelación, la pretensión del 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 c), de la *Convocatoria* y numeral 15, inciso c), i., 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 el 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 racionalidad⁵.

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 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

⁵ 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.



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 porcentaje⁶.

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 locales⁷.

⁶ 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 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.

⁷ Artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

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.

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 diverso⁸; 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*.

En ese sentido, el hecho de que en la sentencia recaída en el Juicio Ciudadano SUP-JDC-705/2016, dictada por la Sala Superior del Tribunal

⁸ Artículo 38. El Consejo General deberá verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación.



Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta se hubiese pronunciado sobre la inaplicación para el caso concreto, esto no quiere decir que se deba inaplicar una norma que se encuentra trazada como válida y actualmente vigente dentro de la legislación local en la materia, pues dicha disposición fue estudiada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas⁹.

Pues de acuerdo a lo establecido en los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 42 de su ley reglamentaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la potestad de declarar la invalidez de diversas disposiciones, en virtud de que cuenten con por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esta votación, se declarará desestimada la acción de inconstitucionalidad planteada, esto de acuerdo a lo establecido por la Jurisprudencia P./J. 10/99 de rubro **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ"**.

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

6. EFECTOS

6.1. Al resultar ineficaz el primer agravio en estudio, continúan siendo aplicables el artículo 201 Bis, fracción I, del *Código Local* y la base tercera, inciso d), de la *Convocatoria*.

6.2. Se declara la constitucionalidad y convencionalidad de los artículos 201 Quater, fracción I, inciso a), del *Código Local*; la base quinta, inciso c), de la *Convocatoria* y numeral 15, inciso c), i., de los *Lineamientos*.

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

⁹ SEGUNDO. Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015, promovidas por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, respecto de los artículos 1571 tjlñ}

201 Bis, párrafo sexto, fracciones I, en la porción normativa que indica: "militante, afiliado o su equivalente" y II, 201 Ter, apartado C, fracción I, **201 Quater fracción I, incisos a) v b) en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independiente**, así como 321, inciso e), del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince.

7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Son constitucionales y convencionales los artículos 201 Bis, fracción I y 201 Quater, fracción I, inciso a), del *Código Local*; las bases tercera, inciso d); y quinta inciso c), de la *Convocatoria*; 15, inciso c), i., de los *Lineamientos*, en los términos precisados en el apartado de efectos que antecede.

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, por mayoría de votos y firman los Magistrados que integran el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos en funciones de Magistrado por ministerio de Ley, ante el Subsecretario Técnico, en funciones de Secretario General por ministerio de Ley, quien autoriza y da fe, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

FERNANDO CHEVALIER RUANOVA

MAGISTRADO

**MAGISTRADO POR MINISTERIO DE
LEY**

**JESÚS GERARDO SARAVIA
RIVERA**

ISRAEL ARGÜELLO BOY

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

ALFONSO ROSAS BRITO



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-644/2017

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO JESÚS GERARDO SARAVIA RIVERA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN EN EL EXPEDIENTE TEEP-A-644/2017, POR MEDIO DEL CUAL SE APARTA DEL CRITERIO DE LA MAYORÍA DEL PLENO QUE INTEGRA EL ORGANO JURISDICCIONAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE PUEBLA.

Respecto del proyecto de sentencia que se pone a consideración de este Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, dentro de los autos del expediente TEEP-A-644-2017, respetuosamente me permito disentir de la mayoría por las siguientes consideraciones:

En primer término, porque me parece que debe ser administrada justicia completa, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues debe ser analizado y estudiado un pronunciamiento de fondo al agravio expresado por el impugnante Enrique Cárdenas Sánchez, relativo a su pretensión para que este Órgano Jurisdiccional Electoral Local declare la inconstitucionalidad o inconveniencia de dos requisitos exigidos en los lineamientos para obtener una candidatura independiente contenidos en el acuerdo CG/AC.041/2017 y en consecuencia la inaplicación, en lo conducente, el Código Local, los lineamientos y la Convocatoria en las etapas posteriores del proceso de candidaturas independientes, consistentes en:

- a) Por un lado, contar con antecedentes en la actividad partidaria de diversas formaciones políticas del país, contenido en la base TERCERA, inciso d) de la Convocatoria; y
- b) Recabar las firmas de apoyo de ciudadanos que representan, por lo menos, el tres por ciento del listado nominal de la entidad, de ciento cuarenta y cinco municipios, como mínimo; sin que, en ningún caso, la relación de electores por municipalidad sea menos de dos por ciento, establecido en la base QUINTA, inciso c) de la Convocatoria.

Por principio debo señalar que el Estado mexicano está inmerso en el desarrollo, implementación y consolidación de un sistema constitucional de carácter garantista y por ende democrático en su aplicación, por tal motivo, resulta importante establecer que bajo la estructura de la reforma constitucional de dos mil once en materia derechos humanos, es que

debemos hacer análisis obligados en esta materia, y esto cobra relevancia ya que este sistema de derechos humanos no puede suspenderse salvo mandato de la propia máxima norma, y es así que su importancia de jerarquía normativa lleva a incluir como bloque de constitucional, principios jurídicos de carácter internacional como base del catálogo de derechos, como a continuación se advierte:

“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”

Del propio artículo 1º podemos advertir que existen principios como lo señala la propia meta norma y estos se deprenen del párrafo que a continuación se transcribe:

“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.”

Por lo tanto, de aquí advertimos la existencia de un principio denominado progresividad, el cual se define de la siguiente manera:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de



progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).¹⁰

Por lo tanto, debemos ver que este ejercicio aplicativo de normas, lleva a visualizar que se necesita que este derecho humano este reconocido por algún instrumento internacional y que sea posible incorporarlo al bloque de constitucionalidad, lo que en la especie si ocurre ya que el artículo 23 del Pacto de San José que a la letra señala:

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;*
- 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*

¹⁰ Época: Décima Época, Registro: 2015305, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.), Página: 189

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.

En ese tenor el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en lo conducente lo siguiente:

ARTÍCULO 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derecho y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

En concordancia con lo anterior, se advierte que las ciudadanas y/o los ciudadanos que se inscriben o afilian a un partido político y participan sólo como asociados, militantes, afiliados o su equivalente al mismo, sin ocupar formal o materialmente una posición de dirigencia tienen restringida la posibilidad de postularse como candidatos independientes, a no ser que se separen del partido un año antes de la jornada electoral, situación que ya ha sido previamente analizada y resuelta por los máximos organismos jurisdiccionales en el país, como son, por una parte, la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación y por otra, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora, si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer y resolver respecto de la acción de inconstitucionalidad identificada con el número 88/2015 y acumulados, desestimó la Litis en la porción normativa que indica; militante, afiliado o su equivalente, porque no se obtuvo la votación calificada necesaria para la declaración de invalidez respecto del requisito de temporalidad de doce meses para separarse de un determinado partido político por parte de quienes aspiren a registrarse eventualmente como candidatos independientes a un cargo de elección popular, establecido



en el artículo 201 bis, fracción I del código comicial local y sólo fijó precedente respecto de la constitucionalidad normativa de dicho artículo en lo referente a la restricción aludida para presidente de comité ejecutivo nacional, estatal o municipal, dirigente de un partido político, la razón es clara y contundente para evitar que los dirigentes partidarios aprovechen su liderazgo, representatividad y estructura partidista para impulsar su candidatura independiente, lo que resulta proporcional y racional en ese sentido.

Sin embargo, es importante destacar que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, posteriormente razonó lo relativo a los militantes, afiliados o su equivalente en los partidos políticos en el expediente identificado con el número SUP-JDC-705/2016 en la siguiente forma y en su parte conducente, misma con la que coincido plenamente:

“...Ahora bien, en el caso de los militantes que desean separarse de un partido político para postularse como candidatos independientes, como es el caso de la actora, evidentemente, no resultaría proporcional exigir un plazo considerablemente amplio de distancia o desvinculación con el partido político en el que militan, para el caso de buscar una candidatura independiente.

Esto, precisamente, porque en el caso de los ciudadanos que sólo tienen la calidad de militantes (no dirigentes) en un partido político y que deciden separarse del mismo para contender como candidatos independientes, no existe la presunción de la fuerza de decisión con que cuenta un dirigente partidista, derivada de su calidad de líder, su representatividad, y por la estructura misma del partido.

Esto es, la norma en cuestión implica una limitante considerable al derecho fundamental de ser votado como candidato independiente para aquellas personas que, sin tener la calidad y posición de ventaja de un dirigente partidista, simplemente se asociaron a un partido político.

Por tanto, se considera que dicha disposición constituye una restricción desproporcionada para el fin que legítimamente protegen este tipo de normas, que es evitar que las personas que presumiblemente gozan de fuerza partidista por su dirigencia,

representación o disposición de la estructura partidista, pueden trasladar a la vía independiente y defraudar con ello una institución que tiene la finalidad de constituirse en la vía ciudadana para el acceso al poder público.

De modo que, las partes correspondientes de las disposiciones normativas que regulan el requisito cuestionado por cuanto se refiere a los militantes, resultan contrarias al derecho humano a ser votado y por tanto se apartan del marco de regulación legal y reglamentaria admisible por el sistema constitucional mexicano.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que las normas locales y reglamentarias que exijan a los militantes su separación en un plazo de doce meses antes de la jornada electoral, resultan excesivas y, por tanto, inconstitucionales.

En la inteligencia de que lo decidido en esta ejecutoria sólo implica que el plazo concretamente fijado por la norma en cuestión resulta contraventor del sistema constitucional mexicano, pero ello no prejuzga sobre la constitucionalidad de cualquier otro plazo...”

En segundo término y en lo que se refiere al agravio del impetrante, relativo a que el porcentaje de apoyo que deban obtener los y/o las eventuales aspirantes a registrarse como candidatos o candidatas independientes a Gobernador(a), consistente en no menos del tres por ciento de ciudadanos inscritos en el listado nominal correspondiente y estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad, además de que en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda, por congruencia metodológica, debo remitirme nuevamente a lo argumentado en la parte conducente de la sentencia recaída al expediente de la propia Sala Superior del TEPJF, identificado como SUP-JDC-705/2016 en donde se advierte de manera clara:

“...Evaluación concreta de la constitucionalidad de la norma.

La norma en cuestión, como se anticipó, resulta contraria a la Constitución, porque si bien atiende a un fin legítimo, no supera el



test de proporcionalidad que debe observar por tratarse de una norma que regula, instrumenta o establece condiciones de operatividad del derecho fundamental a ser votado como candidato independiente.

En efecto, este Tribunal ha sustentado que cuando se plantea la constitucionalidad de una norma jurídica, lo primero es analizar si admite una interpretación conforme en sentido amplio, después en sentido estricto, y únicamente cuando su lectura más favorable no es opuesta a la Constitución, pero sigue condicionando o delimitando el ejercicio de un postulado o derecho humano, debe someterse a un análisis de proporcionalidad.

En primer lugar, una lectura amplia del derecho a ser candidato independiente, ciertamente, en el sistema jurídico mexicano otorga al legislador la posibilidad de instrumentar su ejercicio y, por tanto, en principio dicha actividad está en un marco de licitud o no contravención abierta con la Constitución.

En segundo término, la norma en cuestión tampoco es abiertamente opuesta a la Constitución, porque sólo establece requisitos que buscan que sólo participen como candidatos independientes los que tienen cierto respaldo y alguna posibilidad real de ganar, lo cual se considera una instrumentación que atiende a un fin legítimo.

Esto es, se considera que la norma tiene un fin legítimo, pues el requisito de acreditar un porcentaje determinado de manifestaciones de respaldo que contengan las firmas de los ciudadanos como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante a candidato a Gobernador resulta idóneo para garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público, y con ella se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía.

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

Sin embargo, dicha disposición no supera la evaluación de proporcionalidad, en la parte que establece que cada relación de las manifestaciones de apoyo deberá estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad y en un porcentaje mínimo determinado.

Ello es así, porque lo suficientemente significativo para presentarse como una auténtica opción para obtener mayoría de votos son los respaldos ciudadanos, con independencia de su distribución territorial en la entidad, de manera que carece de justificación exigir que los apoyos ciudadanos provengan de dos terceras partes de los municipios, pues en un absurdo sería tanto como requerir que los votos de mayoría sólo pudieran darle a un candidato partidista el triunfo electoral cuando tuvieran origen en todos esos municipios, sin resultar válido cuando se concentren en algunos municipios o distritos.

Máxime que si bien podría ser racional exigir que los apoyos ciudadanos tuvieran origen en distintas demarcaciones de la entidad, para garantizar cierta pluralidad en la legitimidad del aspirante a candidato ciudadano, al exigirse en dos terceras partes de una entidad que tiene doscientos diecisiete municipios, en los que no todos tiene una relativa facilidad para alcanzarse, ello se traduce en una carga que puede considerarse excesiva, pues en dicho contexto el plazo para la obtención de las firmas también cobraría relevancia, de manera que evidentemente la obtención en



dos terceras partes de los municipios o distritos, en el ejercicio de ponderación del caso, se traduce en un requisito indebido.

Además, otra razón por la que las porciones normativas en cuestión, resultan inconstitucionales, se deriva de que el requisito de respaldo para conseguir una candidatura independiente en un porcentaje determinado en cada uno de los municipios de las dos terceras partes de la entidad, es desproporcionado al compararse con el porcentaje exigido para la constitución de un partido político.

Lo anterior, porque a las organizaciones de ciudadanos que deseen convertirse en partidos políticos, la legislación electoral en análisis les impone requisitos que resultan menos gravosos en relación al tema en cuestión ¹¹

De ahí que la exigencia impugnada pierda todo equilibrio, traduciéndose en un requisito desproporcionado que lejos de maximizar el derecho y permitir su ejercicio equitativo de los ciudadanos que buscan ser candidatos independientes, implica una barrera que no alcanza justificación alguna.

Incluso, tales exigencias evidentemente no resultan idóneas, porque existen otras alternativas para justificar que se cuenta con una genuina representatividad en el Estado que se pretende 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

¹¹ 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 Ello, porque a los partidos les exige que el número de afiliados que participaron en las asambleas (constitutivas para alcanzar el registro como partido político), en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o demarcación, en cambio la relación de apoyos para un candidato independiente en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda.

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. gobernar, como es la primera parte de la porción normativa que válidamente exige un porcentaje.*

Por tanto, las porciones normativas que exigen que las manifestaciones de apoyo a los candidatos independientes deben ser de afiliados en dos terceras partes de los municipios de la entidad federativa y en un porcentaje mínimo determinado, constituyen condiciones que restringen de manera innecesaria el derecho político electoral de participación política de quienes aspiren a obtener una candidatura sin partido, para el cargo de Gobernador.

En consecuencia, lo procedente es declarar la inaplicación a favor de la actora, de la porción normativa que establece que la firma con el porcentaje de apoyos ciudadanos deberá “estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad” y la que dispone que “en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda”.

En la inteligencia de que lo decidido en esta ejecutoria sólo implica tales requerimientos fijados en las porciones normativas impugnadas, resultan contraventoras del sistema constitucional mexicano, pero ello no prejuzga sobre su constitucionalidad en otro grado...”



En esta tesitura, me veo obligado a citar lo que Arturo Espinosa Silis, Director General de Strategia Electoral, menciona respecto del concepto de congruencia dentro de la justicia electoral en los siguientes términos:

“Algunos sectores de la crítica académica ha sido enfáticos en señalar que la justicia electoral actualmente adolece de congruencia y genera poca certeza sobre la interpretación y aplicación de las normas constitucionales y legales en materia electoral. Por ello consideró que más allá de cualquier reforma constitucional y legal que se pueda hacer en materia de justicia electoral, uno de los retos más importante es la congruencia de los juzgadores en la manera en que resuelven las impugnaciones y votan los asuntos que les son puestos a su consideración, a fin de generar certeza y seguridad jurídica a través de sus fallos.

Los juzgadores no pueden olvidar que el ejercicio de la función electoral se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, pues se contempla en los artículos 41, fracción V, Apartado A; 116, fracción IV, inciso b), y 122, Apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Adicionalmente, el Código de Ética del Poder Judicial Federal¹² establece los principios de profesionalismo, excelencia y congruencia. En su conjunto, estos principios son el eje rector de las decisiones de todo juzgador electoral y órgano jurisdiccional en la materia.

La congruencia implica que las sentencias se apeguen a Derecho, partan de una misma narrativa constitucional y establezcan parámetros definidos para casos similares. De esta manera se genera certeza y seguridad jurídica en los justiciables que acuden a la justicia electoral y se evita caer en un casuismo excesivo.

Durante los últimos años, el Congreso de la Unión y las autoridades electorales se han enfocado en perfeccionar la normatividad electoral a efecto de buscar elecciones equitativas y resultados electorales ciertos,

¹² Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

pero dichos esfuerzos resultan insuficientes si no existe congruencia en la interpretación de las normas y certeza en su aplicación.

Lamentablemente en algunos casos los órganos jurisdiccionales electorales han cambiado de forma drástica su criterio en casos similares, sin justificar de forma clara y precisa su decisión, lo cual genera desconfianza e incertidumbre jurídica que no es buena en ninguna democracia, máxime que en muchas ocasiones se trata de sentencias poco fundadas y motivadas que en su texto no reflejan de forma clara el sustento de su decisión.

La congruencia y la certeza implican una debida fundamentación y motivación, lo cual implica la decisión del juzgador se sustente en argumentos sólidos que reflejen el estudio y análisis llevado a cabo a efecto de resolver en un sentido y otro.

De ahí que uno de los retos más importantes que tiene la justicia electoral de cara a los próximos años sea que al emitir y aplicar un criterio jurídico, lo haga de forma análoga en casos similares, y en caso de que cambie su criterio sustente su posición de manera puntual y exhaustiva, señalando las causas de su decisión de cambiar, no aplicar, o modificar un criterio asumido en precedentes. ¹³

La justicia electoral debe construirse a partir de una narrativa constitucional respecto a las reglas electorales, en el que a través de sentencias con una rigurosa argumentación y criterios congruentes contribuyan a generar certeza para los justiciables, esta es la mejor contribución que se puede tener a la consolidación de nuestra democracia a través de sus sentencias.”

Arturo Espinosa Silis es especialista en temas electorales y director de Strategia Electoral.

¹³ Op. Cit. Pp 76. Gustavo Zagrebelsky al respecto señala que: “Las contradicciones jurisprudenciales no favorecen la reputación del Tribunal. Pero tampoco es conveniente empeñarse en argumentar una continuidad cuando ésta no existe o esconder una discontinuidad cuando por el contrario existe. A veces, ayudaría más a la autoridad del Tribunal indicar explícitamente la doctrina que cambia, incluso por completo, que intentar hipócritamente esconder el cambio de doctrina a través de un uso no objetivo de los precedentes como si se avergonzase de lo que hace. Sería un signo de fuerza y claridad...”



A mayor abundamiento, el día dos de agosto de dos mil catorce, la Sala Superior del TEPJF, emitió un comunicado que en su parte conducente señala:

“...Los tribunales electorales del país tienen la facultad de analizar las normas jurídicas estatales para contrastarlas con lo dispuesto en la Constitución federal y, en caso de que sean contrarias a ésta, declarar su inaplicación, determinó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Al emitir la tesis IV/2014, el Pleno de la Sala Superior estableció que los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas tienen la potestad de realizar un ejercicio de interpretación con el fin de garantizar la más amplia protección de los derechos fundamentales de las personas.

La tesis con el rubro “Órganos jurisdiccionales electorales locales. Pueden inaplicar normas jurídicas estatales contrarias a la Constitución y a tratados internacionales”, indica que todas las autoridades jurisdiccionales del país pueden realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En ese sentido, deben comparar el contenido de la legislación de las entidades, con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte y recurrir a los que mejor tutelen las garantías humanas.

Lo anterior, toda vez que los tribunales electorales locales cuentan con atribuciones para restituir el orden jurídico vulnerado mediante una sentencia.

El criterio relevante se estableció en atención a la interpretación sistemática de los artículos Primero y 133 de la Constitución, así como de las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de rubros: “Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano” y “Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos”.

De esta forma, el máximo organismo jurisdiccional del país en materia electoral cumple la premisa constitucional de garantizar, de la manera más amplia posible, la protección de los derechos humanos.”

Así, me parece inaudito que, habiendo juzgado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, apenas el año pasado un caso de características similares, por no decir casi idénticas, al que ahora nos ocupa, se pretenda incurrir en los mismos yerros que en aquella ocasión propiciaron la revocación de las determinaciones de este mismo órgano jurisdiccional electoral y de la Autoridad Responsable, es decir, del Instituto Electoral del Estado de Puebla y sus Consejeros Electorales integrantes, máxime cuando uno de los grandes retos de la justicia electoral es precisamente la observancia de los principios rectores de Certeza y Objetividad, de la mano con una Congruencia en las decisiones que como Juzgadores de la materia debemos tomar.

Es por eso que no comparto la resolución que aprueba hoy la Mayoría del Pleno de este Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ya que desde mi óptica se debería declarar parcialmente fundados los agravios expresados por el recurrente en cuanto a que los militantes, afiliados o su equivalente no tengan que separarse de su partido con doce meses de anticipación a la jornada electoral para poder contender como candidatos independientes y en relación a que el porcentaje del tres por ciento de firmas de apoyo ciudadano para obtener el respaldo necesario para registrarse como candidatos independientes consistentes tengan que sujetarse a las dos terceras partes de los municipios de la entidad y que en ningún caso la relación de electores por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que corresponda.

RESPETUOSAMENTE

JESÚS GERARDO SARAIVIA RIVERA