



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018

EXPEDIENTE: TEEP-A-041/2018.

**ACTOR: ENRIQUE CÁRDENAS
SÁNCHEZ.**

**TERCER INTERESADO: PARTIDO
COMPROMISO POR PUEBLA.**

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

**MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO
CHEVALIER RUANOVA.**

**SECRETARIO INSTRUCTOR:
GUSTAVO ADOLFO GARCÍA
HERNÁNDEZ**

Heroica Puebla de Zaragoza, a siete de mayo de dos mil dieciocho.

VISTO, para resolver los autos del recurso de apelación al rubro indicado, presentado por el ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez, aspirante a la candidatura independiente para el cargo de Gobernador en el Estado de Puebla, mediante el cual impugna *“el acuerdo CG/AC59/18, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, el cuál determinó no otorgar su registro como candidato independiente a dicha Gubernatura al no reunir el porcentaje de apoyo ciudadano requerido”*.

RESULTANDO

I. Acuerdo CG/AC-034/17. El tres de noviembre del año dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto

Electoral del Estado (Consejo General) declaró el inicio del proceso electoral ordinario dos mil diecisiete-dos mil dieciocho.

II. Registro como aspirante a candidato independiente. El seis de enero el *Consejo General* otorgó al actor la calidad de aspirante a candidato independiente para el citado cargo.

III. Acuerdo CG/AC-59/18. En la sesión de veintisiete de abril, el *Consejo General* dictó el citado proveído, por el que determinó no otorgar al actor su registro como candidato independiente a Gobernador, por no reunir con el porcentaje de apoyo ciudadano requerido.

IV. Interposición del juicio ciudadano. Inconforme, el veintiocho de abril, el actor presentó juicio ciudadano por la vía *per saltum*, ante el Instituto Electoral del Estado de Puebla, a fin de impugnar el acuerdo señalado.

V.- Mediante acuerdo plenario de fecha tres de mayo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó reencauzar el presente juicio y remitir las constancias a este Tribunal Electoral para que, en ejercicio de su facultad jurisdiccional, resolviera lo atinente.

VI.- El cuatro de mayo, mediante oficio TEPJF-SGA-JA-OA-2370/2018 fue recibida la documentación del asunto reencauzado a este Tribunal, por acuerdo de Presidencia en la misma data se registró en el libro de gobierno con la clave al rubro anteriormente



indicado, se ordenó turnar los expedientes a la ponencia del Magistrado Fernando Chevalier Ruanova.

VII.- Mediante proveído de cuatro de mayo, se tuvo por turnado el expediente; se ordenó su radicación, y se reservó acordar sobre la recepción del mismo.

VIII.- El seis de mayo del presente año, se recibió en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, a las doce horas con siete minutos, escrito denominado “AMICUS CURIAE” signado por el ciudadano Emilio Álvarez Icaza Longoria, el cual se ordenó agregar a los presentes autos, para los efectos legales correspondientes.

IX.- El seis de mayo, se ordenó formular el proyecto de resolución y se convocó a Sesión Pública para resolver el presente asunto.

X.- A fin de dar cumplimiento a lo establecido en la fracción II del artículo 373 y 374 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se determinó sesionar en esta fecha para resolver el presente recurso de apelación; y

CONSIDERANDO

PRIMERO. - 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 corresponden a esta entidad, lugar donde este organismo ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1, fracciones I, II, V y VII; 3, 325, 338, fracción III, 347, 348 fracción II; 350 y 354, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, además que el presente recurso fue reencauzado por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, para su resolución.

SEGUNDO. Procedencia. Previo al estudio de fondo de la cuestión planteada, resulta atinente analizar si en la especie se actualizan o no, alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el contenido del artículo 369 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, toda vez que el análisis de las mismas resulta preferente y de orden público. Analizado que fue el contenido del recurso y los autos que integran el presente expediente, se advierte que cumple con los requisitos de procedibilidad que al efecto establece el código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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.

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

Legitimación, personería e interés jurídico. Se reconocen tales cualidades a José Porfirio Alarcón Hernández, toda vez que se trata del representante propietario acreditado ante el *Consejo General* por el partido Compromiso por Puebla, en tal virtud se trata de un partido político local que en su concepto resiente un perjuicio con el medio de impugnación intentado.

CUARTO. Cuestión previa. Con relación al proyecto de resolución que se aprueba en sus términos por la mayoría del Pleno de este Órgano Jurisdiccional en materia electoral en el Estado de Puebla en el expediente TEEP-A-041/2018, se debe decir lo siguiente:

1.- En primer término, no pasa desapercibido que el conocimiento del presente asunto, por parte del Tribunal Electoral de Puebla, deviene de un reencauzamiento ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recibido en el Tribunal local el día cinco de mayo de esta anualidad, del expediente identificado con el numero SUP-JDC-285/2018, promovido por el hoy actor Enrique Cárdenas Sánchez vía *per saltum* el día veintiocho de abril del presente año.

En el escrito de demanda respectivo al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano referido anteriormente, al solicitar la referida vía *per saltum*, el actor manifestó claramente que, al momento de promover, la Sala Superior ya conocía de una impugnación cuyo objeto guardaba conexidad en la causa, bajo el número de expediente SUP-JDC-276/2018, por lo que procedía su acumulación de autos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Lo cierto es que el expediente SUP-JDC-276/2018, fue resuelto por el Pleno de la Sala Superior el día martes dos de mayo del presente año, es decir, cuatro días posteriores a la presentación del SUP-JDC-285/2018, mismo en el que se solicitó su acumulación al SUP-JDC-276/2018, sin que se haya realizado en este último, manifestación o pronunciamiento alguno respecto de la solicitud de acumulación realizada por el actor, pues es obvio que ya se contaba con el conocimiento de la presentación de una nueva impugnación que pudiera guardar relación o conexidad en la causa, tal y como el impugnante lo manifestó

QUINTO. Planteamiento. El actor interpuso el presente recurso de apelación en contra del acuerdo CG/AC59/18, emitido por el *Consejo General*, el cuál determinó no otorgar su registro como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Puebla, por no reunir el porcentaje de apoyo ciudadano requerido.

Conforme a lo narrado, la *litis* a resolver en el presente



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

recurso de apelación se constriñe a determinar si efectivamente el *Consejo General* responsable incurrió en una vulneración a los principios de exhaustividad, certeza y legalidad, *pro homine*, como sostiene el promovente, o bien si su decisión se encuentra apegada a Derecho.

Este Tribunal Electoral deberá analizar si los motivos de agravio formulados por el actor le otorgan la razón como lo solicita en su escrito recursal o deberá confirmar la negativa del Consejo General del Instituto, en negar la candidatura independiente a gobernador, por las razones expuestas en el acuerdo CG/AC-59/18, así como las manifestaciones realizadas por el tercero interesado en razón de calificar en sus consideraciones, el acto del Consejo General del Instituto como legal y apegado a la norma electoral.

SEXTO. Agravios.

El actor aduce en el presente recurso de apelación:

1. Que el acuerdo impugnado transgrede el derecho a ser votado en los términos del artículo 35 fracción segunda de la Constitución Federal en relación con los correspondientes contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y deben ser interpretados a beneficio del actor de la manera más amplia bajo el principio de pro-persona que al efecto se contempla en el artículo primero de la propia

constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Que de conformidad con lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas 93/2015 y 95/2015; es inconstitucional empalmar etapas en el proceso de registro de candidaturas independientes sin guardar el debido intervalo para ejercer los derechos de defensa conducente, toda vez que el quejoso se duele de haber sido notificado a menos de doce horas de iniciarse la etapa de campaña electoral en el proceso en marcha.
3. Que la exigencia de recabar el 3% de firmas del listado nominal de electores resulta imposible para su cumplimiento, según habría quedado acreditado en sentencias SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018 de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación.

En ese tenor, se analizarán los agravios presentados en la demanda respectiva, sin que su examen en conjunto, por apartados específicos o en orden diverso al planteado, genere afectación alguna, en virtud de esto no causa lesión jurídica, porque no es la forma en cómo se analizan los agravios lo que puede originar menoscabo. Lo que encuentra sustento en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior **04/2000**¹, cuyo rubro y texto son:

¹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

En este sentido, la expresión de agravios se puede tener por formulada, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección del escrito de demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo jurídico o utilizando cualquier fórmula deductiva, inductiva o dialéctica, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no está sujeto a un procedimiento o formulario solemne. Así para tener por formulados los agravios, se exige la expresión clara de la causa de pedir, detallando la lesión o perjuicio que ocasiona el acto o sentencia impugnado, así como los motivos que originaron ese agravio.

SÉPTIMO. Por lo que hace al agravio identificado en esta sentencia como 1 (uno) debe decirse que en cuanto al principio *pro persona* establecido en la constitución, este Tribunal, en congruencia con lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación², considera que tal principio constitucional **no**

² Así lo establece en la tesis jurisprudencial número **1a./J. 104/2013**, de rubro: **"PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES"**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Tomo 2, Octubre de 2013, Página: 906, correspondiente a la Décima Época, con número de Registro: **2004748**.

necesariamente obligaría a la autoridad responsable a conceder la pretensión del actor, toda vez que en el estudio se determinará si dicho criterio interpretativo -cuya esencia es preferir el sentido de las normas que resulte más favorables para los particulares- conlleva pasar por alto las exigencias o condiciones establecidos por el legislador para ejercer válidamente los derechos político-electorales, como el de ser votado en la modalidad independiente.

Si bien es cierto que el derecho a votar y ser votado es un derecho humano, reconocido en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte por haberlos suscrito y ratificados por el Senado de la República, en específico y para el caso que nos ocupa en el artículo 23 del Pacto de San José.

También lo es que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II de su artículo 35, consagra este derecho humano de corte político.

Por su parte el artículo 1º de la misma Carta Magna, en su párrafo segundo, prescribe que:

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

Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”

Ahora bien, el diseño de los diferentes mecanismos para implementación de las diversas herramientas y mecanismos que hagan verdaderamente efectivo el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos adquiere, en los Estados democráticos múltiples facetas, siendo una de ellas las políticas públicas que se despliegan por las Instituciones representantes del poder público para cumplir sus fines.

En ese sentido, es indudable también, que para garantizar una correcta implementación de las mencionadas políticas públicas y que no afecten la esfera de las libertades públicas de los gobernados en relación con sus derechos humanos, las mismas deben derivar y encontrar su fundamento en una norma jurídica preestablecida, cuyo proceso de creación normativa, a su vez, se encuentre especificado y reglamentado en otra norma de carácter jerárquicamente superior, en este caso en la Constitución.

Por supuesto que las normas creadas por el poder legislativo, ya sea federal o local, en un sentido amplio, también pueden ser consideradas como una política pública y en relación entonces con la premisa mayor que ha quedado establecida en párrafos anteriores, el poder legislativo, en su proceso de creación de normas jurídicas y en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, para que el producto de su labor, sean disposiciones normativas, acordes con dichos principios.

No obstante lo anterior, no en pocas ocasiones resulta que las disposiciones normativas emanadas de este poder legislativo, se han traducido en la realidad en medidas restrictivas para el pleno ejercicio y/o goce de los derechos humanos y como consecuencia, pueden ser materia de diversos medios de impugnación ante las instancias competentes como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales o amparo y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se trate, por supuesto de la materia electoral, a téves de los distintos medios de impugnación que se establecen en la Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral, en específico el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

Así, para poder hacer frente y lograr hacer efectivas las garantías, respeto, protección y eventuales reparaciones a las vulneraciones a los derechos humanos por las irregularidades o colisiones entre las diferentes disposiciones normativas emanadas del poder legislativo (federal o local) y otras disposiciones constitucionales y/o convencionales, los gobernados, tienen a su disposición su derecho de acción para excitar, como decía Chiovenda, a los órganos jurisdiccionales a que con su actuación y resoluciones se logre el objetivo mencionado y de esta manera se cumpla con lo dispuesto en el artículo 17 de la



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

Ley fundamental con relación a una justicia pronta y expedita.

En este orden de ideas, es inconcuso que la única instancia jurisdiccional que a través de sus resoluciones puede expulsar del sistema normativo una disposición legal contraria a la constitución y/o a los tratados internacionales es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los demás órganos jurisdiccionales, en su caso, sólo pueden declarar la inaplicación de tales disposiciones para el caso concreto puesto a su consideración; sin embargo, dicha situación, no es, ni puede ser de carácter discrecional por parte de los juzgadores, es necesario, en todo caso, que en el medio de impugnación correspondiente, se satisfagan determinados requisitos mínimos, que permitan acreditar efectivamente, la vulneración a los derechos humanos que los impugnantes pretendan hacer valer, a través de la pruebas conducentes y la expresión de agravios respectiva, para que el operador jurídico pueda hacer su trabajo de interpretación.

Así, del principio *pro homine o pro persona* no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, tal como sucede en el caso respecto de las normas legales que

rigen los elementos que deben cumplir los ciudadanos que pretendan postularse a un cargo de elección popular por la vía de las candidaturas independientes.

Esto es, en virtud de que los principios que rigen el proceso electoral son los contenidos en el artículo 41 de la Constitución federal, y el diverso 8 del Código Local en la Materia, de estos se advierte como principio el de equidad y el de legalidad, los cuales se reproducen en el artículo 23 del Pacto de San José; 25 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, es dable concluir que, para realizar la maximización o progresividad de los derechos, los particulares deben cumplir con las reglas que para su ejercicio estableció el legislador.

En el caso, de autos se advierte que el actor reunió un número de firmas que representan un porcentaje muy por debajo del umbral mínimo previsto en el Código Electoral del Estado de Puebla, ello a pesar de que la Sala Superior, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, determinó inaplicar una porción normativa local relacionada con el plazo para recabar el porcentaje de firmas o apoyos requerido, por lo que la responsable no se encontraba obligada a realizar la maximización pretendida por el actor y, por el contrario, fue correcta su determinación de aplicar las reglas al momento de emitir el acto combatido, al sólo ampliar el plazo.

Todo lo anterior, en el entendido de que esta autoridad ajusta su actuar al contenido del artículo 1, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y busca proteger los derechos humanos contenidos en el propio ordenamiento y

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

en los tratados internacionales de que el Estado mexicano es parte, interpretando en todo tiempo las normas de manera que brinden la protección más amplia a las personas, pues de haberse concedido el registro al actor, se hubiese vulnerado el principio constitucional de legalidad.

Así, éste Órgano Colegiado no puede dejar de observar el contenido de la norma electoral local, así como tampoco las decisiones adoptadas por las autoridades electorales federales, tanto administrativa como jurisdiccional, máxime si como se dijo, los derechos humanos no son ilimitados ni irrestrictos, pues el ejercicio de cada uno de ellos conlleva la sujeción a una norma y el cumplimiento de requisitos que a la postre, deben ser racionales y materializables, esto con la finalidad de garantizarlos y dotar de certeza y seguridad jurídica a quienes deseen ejercerlos. Considerar lo contrario generaría la transgresión a los principios de seguridad jurídica, certeza legalidad y equidad en detrimento de la ciudadanía poblana y el resto de los actores políticos y contendientes, pues el plazo para recabar las firmas, así como el número mínimo de apoyos, se encuentran establecido tanto en la ley como en la convocatoria y los lineamientos emitidos por la responsable, por lo que el actor no puede alegar su desconocimiento.

Considerar lo contrario implicaría que la implementación u observancia del principio *pro-persona* pudiera traducirse, a capricho de los particulares o incluso de autoridades administrativas, en una forma de dejar sin efectos la voluntad del legislador poblano (representante de

la soberanía popular del Estado de Puebla), lo que supone una violación a uno de los elementos más básicos de cualquier Estado constitucional de derecho.

Por ende, si la autoridad hubiese satisfecho la pretensión del actor sin base normativa o sustento fáctico alguno, significaría romper con los principios establecidos en el bloque de constitucionalidad del artículo 1 de la norma del país, en relación con el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues resulta inadmisibile que las autoridades administrativas tomen decisiones arbitrarias y fuera del margen de la ley, de ahí que el argumento resulte **infundado**.

OCTAVO. Por lo que hace al identificado como agravio 2 (dos) debe señalarse que también es **infundado**, ya que, contrariamente a lo manifestado por el actor, el artículo 201 quater del Código Local, si establece las etapas que deben cumplirse para el registro de candidatos independientes, por lo que la responsable actuó conforme a derecho al ceñirse a lo previsto por dicha norma.

Por lo que, si bien es cierto que ha ocurrido un aparente “empalme” de las mismas, ello se suscitó por los distintos medios de impugnación que el propio actor ha promovido (el agotamiento de las cadenas impugnativas toma su tiempo y consume plazos o periodos que, por la misma naturaleza del proceso electoral, no pueden detenerse), en los cuales se ha garantizado plenamente el contenido del artículo 17 constitucional -debido proceso y



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018.

defensa adecuada- y por los cuales se le ha permitido, entre otras, ampliar el plazo para poder alcanzar el objetivo de recolectar el 3% de firmas solicitado por la ley electoral local.

Es decir, con independencia de la temporalidad en la que fue notificado el actor en relación con el inicio de las campañas electorales, lo cierto es que la autoridad responsable ha tutelado en todo momento su derecho a una defensa adecuada (tan es así, que el actor ha combatido diversas determinaciones relacionadas con su pretensión de ser candidato independiente), por ende, no le es atribuible a ésta la circunstancia de que, a la fecha, ya haya comenzado la etapa de campaña en el proceso electoral local, pues la autoridad encargada de verificar el número de apoyos ciudadanos y calificar su validez o invalidez, fue el Instituto Nacional Electoral, por lo que la responsable actuó apegada a derecho al ajustarse a los tiempos de la autoridad electoral nacional, lo que derivó en que la notificación del acto impugnado estuviera cerca de empalmarse con el inicio de la campaña.

Así, del análisis de autos, como de la lectura de las acciones de inconstitucionalidad mencionadas por el enjuiciante, no existen elementos que permitan concluir que el proceder de la autoridad administrativa lesionó algún principio rector en la materia, ni algún derecho del actor que esté vinculado con las formalidades esenciales del procedimiento (se garantizó plenamente su derecho de acción), por el contrario, la responsable se limitó a aplicar las reglas previstas en el marco jurídico local y a tomar su decisión con base en la verificación y clasificación de

apoyos ciudadanos realizada por el Instituto Nacional Electoral, misma que la condujo a negar el registro al actor por no alcanzar (ni siquiera acercarse) al umbral mínimo de apoyos ciudadanos.

Derivado de lo anterior se debe decir que el acuerdo CG/AC/59/18, que cuestiona el actor se apegó a las reglas para las y los ciudadanos con interés en postularse a una candidatura independiente por el principio de mayoría relativa, así como los similares relativos a las candidaturas independientes, los cuales a la fecha se encuentran firmes y observan lo dispuesto en los artículos 201 bis, 201 ter y 201 quarter, del Código Local Electoral.

Además, el agravio resultó infundado, ya que aun cuando la notificación del acto combatido se hubiera hecho con una anticipación mayor respecto del inicio de las campañas electorales, ello no subsanaría la circunstancia determinante en la que se basó la responsable para negar el registro, consistente en que el actor no recabó el número de firmas ciudadanas necesarias para acreditar cierta representatividad mínima entre la ciudadanía poblana, requisito que no puede soslayarse a partir de elementos procesales que son inevitables, como el agotamiento natural de cadenas impugnativas

NOVENO. Por lo que hace al agravio identificado como 3 (tres), deviene **infundado**, pues debe señalarse que efectivamente en las resoluciones SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018 acumulados, la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación le concedió un plazo adicional de **treinta días** al ahora recurrente, sin que la misma Sala



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018.

determinará en esas sentencias, modificar el porcentaje de 3% obligado por la ley electoral local, razón por la cual, el actor estaba obligado a reunir el porcentaje de firmas ordenado por la ley en lo relativo a aspirantes a candidatos independientes para el cargo de Gobernador o Gobernadora en el Estado de Puebla.

Por lo anterior, es evidente que lo aseverado por el actor es falso, ya que la mencionada Sala Superior solamente extendió el plazo para recabar los apoyos ciudadanos, pero no decidió disminuir el umbral porcentual mínimo respecto del actor, el que exige la ley local para demostrar la representatividad que todo candidato a elección popular requiere, por ende, si el actor no acreditó dicha representatividad, lo procedente conforme a derecho es confirmar la negativa del registro.

Además, el agravio es infundado, ya que aun cuando todos los apoyos que fueron calificados por el Instituto Nacional Electoral como inválidos fueran tomados como válidos (supuesto hipotético que no ha sido demostrado por el actor), el actor tampoco lograría satisfacer el porcentaje de apoyos ciudadanos establecido en la ley para poder ser registrado como candidato independiente, por ende, la responsable actuó correctamente al negar el registro, pues dado el número de firmas entregadas por el actor, lo cierto es que no existen elementos fácticos que permitan inferir que, de haberse calificado correctamente la totalidad de los apoyos recabados por él, éste hubiera cumplido con el requisito establecido.

Por otra parte, en lo referente a la insistencia del actor en que el porcentaje de firmas es desproporcional se

debe decir que ya ha sido criterio de este Tribunal, el cual fue confirmado por la Sala Superior, que 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 lo referente a que el actor menciona que considera desproporcional el porcentaje solicitado a un candidato independiente, en comparación con el respaldo solicitado a los partidos políticos, se debe decir que 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 (0.26%) 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 porcentaje³.

³ 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.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

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, situación que ya ha sido estudiada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas acciones de inconstitucionalidad como a continuación se muestra:

Equidad entre candidatos independientes y de partidos

- **Los partidos políticos y los candidatos independientes son figuras jurídicas distintas (AI 32/2014, AI 40/2014, AI 42/2014).**

No puede considerarse que las figuras jurídicas de partidos políticos y candidatos independientes sean equivalentes, pues tienen naturaleza y fines distintos. El artículo 41 de la Constitución Federal, en sus párrafos primero y segundo, dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es 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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Ley Fundamental, los candidatos independientes ejercen un derecho ciudadano para solicitar su registro como tales ante la autoridad electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación, pero sin adquirir la permanencia que sí tiene un partido. Así, la circunstancia

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.

de que se prevean condiciones distintas para unos y para otros no implica un trato desigual frente a sujetos equivalentes pues, quienes ejercen su derecho ciudadano a presentarse en un proceso comicial sin incorporarse a los partidos políticos, no guardan una condición equivalente a estas organizaciones.

Lo anterior 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 locales⁴.

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

⁴ Artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018.

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 diverso⁵; 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 lo referente a que el actor declara que Sala Superior a manifestado la posibilidad de acogerse a la recomendación de la comisión de Viena, sobre los términos que las legislaciones nacionales deben establecer como buena práctica el 1% del padrón electoral, en ese contexto

⁵ Artículo 38. El Consejo General deberá verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación.

es evidente del acto ahora reclamado, obra dentro del presente expediente en copia certificada, la cual como fundamento en lo dispuesto en los artículos 358 y 359 del código tiene valor probatorio pleno, del cual se anexa la siguiente tabla:

Apoyos Ciudadanos								
Apoyos Ciudadanos enviados al INE	Apoyos Ciudadanos en Lista Nominal	Apoyos Ciudadanos Duplicados mismo aspirante	Apoyos Ciudadanos Duplicados con otros aspirantes	En Padrón (No en Lista Nominal)	Bajas	Fuera de ámbito Geo-Electoral	Datos no encontrados	Apoyos Ciudadanos con Inconsistencias
27,846	24,327	699	9	289	44	445	68	1,965

Como se puede apreciar en la gráfica presentada, el actor alcanzo la cantidad **24,327 (0.55%) validas**, cifra que verificó el Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, se debe insistir que en el Estado de Puebla el porcentaje de firmas solicitadas equivale a **132,522 (ciento treinta dos mil quinientos veintidós)**, la cual debió ser alcanzada por el recurrente para ser registrado como candidato a Gobernador, situación que no ocurrió, ya que como se desprende de la información verificada por el Instituto Nacional Electoral, el actor solamente recabó **24,327 (veinticuatro mil trescientas veintisiete firmas)** de apoyos ciudadano, lo cual equivale al **0.55 %** del listado nominal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

En ese entendido, si el ahora actor no alcanzó el **1%** de apoyo ciudadano que consistiría en la cantidad de **44,230 (cuarenta y cuatro mil doscientas firmas)** resulta imposible apegarse como lo solicita a lo determinado por la convención de Viena, ya que es claro que no alcanzo ese porcentaje, como a continuación se ilustra:

TABLA DE PORCENTAJE DE FIRMAS		
PORCENTAJE SOLICITADO 3%	PORCENTAJE OBTENIDO .55%	PORCENTAJE ESTABLECIDO POR LA CONVENCIÓN DE VIENA 1%
132,522	24,327	44,230

Dado lo anterior tampoco podría serle útil en la búsqueda de la candidatura independiente, tomar como medida el 1% solicitado, siendo con esto correcta la determinación adoptada por la responsable de no concederle el registro como candidato independiente.

Del análisis del expediente al rubro este Tribunal electoral llega a las siguientes consideraciones:

1. La solicitud de registro de una candidatura independiente **es un derecho del ciudadano**, un acto individual que corresponde a la persona interesada a postularse para el cargo en cuestión.
2. El ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez se encuentra acreditado ante la responsable para solicitar el registro de la misma.

3. La ley electoral **no prevé excepción alguna** que resulte aplicable al caso, por lo que dar un tratamiento especial al aspirante respecto de los apoyos ciudadanos que recabó, ya que determinar esto transgrediría lo dispuesto en el artículo 201 quarter, fracción I inciso a) y convocatoria en su base quinta inciso c) numeral I) ya que únicamente se previó que para obtener la candidatura independiente, para Gobernador del Estado de Puebla, que el respaldo ciudadano debía contener el equivalente al tres por ciento (3%) de la lista nominal de electores, con corte al quince de diciembre del año previo al de la elección.

A mayor abundamiento se debe decir 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 diverso⁶; 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 si hay un fin legítimo al establecer un porcentaje de apoyo a las candidaturas independientes, sin que esto haga imposible o nugatorio los derechos político-electorales del

⁶ Artículo 38. El Consejo General deberá verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación.



promovente, establecidos por los artículos 35, fracción II y 116, Norma IV, inciso p), de la *Constitución Federal*.⁷

4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 párrafo primero y fracción IV, de la Constitución Local, el derecho de solicitar el registro como candidato ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los candidatos independientes **que así lo soliciten y cumplan con los requisitos**, condiciones y términos que determine la legislación.

5. En este sentido, establece que el veintiuno de diciembre dos mil diecisiete, el ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez presentó su **manifestación de intención** de postularse como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Puebla, por lo que el seis de enero de dos mil dieciocho, se le otorgó su **constancia como aspirante**.

6. En relación con el requisito de obtener apoyo ciudadano, mediante sentencia SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018 de la Sala Superior se le otorgó una ampliación de treinta días para la recolección de firmas, sin que el 3% hubiera sido modificado.

7. En este sentido, se debe insistir que el aspirante **contó con dos medios para recabar el apoyo ciudadano**, uno a través de la aplicación informática diseñada para tal efecto, y otro mediante el denominado “régimen de excepción en los municipios de muy alta marginación”, los cuales fueron autorizados mediante el

⁷ Criterio analizado y confirmado en el SUP-JDC/1527/2016.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG514/2017, con la finalidad de hacer más eficiente la recolección de firmas a los candidatos que deseaban participar.

8. Se debe señalar que una candidatura independiente **no se adquiere ipso jure**, automáticamente, por ministerio de ley, o por la sola intención o manifestación unilateral de la persona que pretenda ser registrada, sino que se requiere de un acto jurídico de la autoridad electoral, por virtud del cual, previa verificación de los requisitos legales, se otorgue la posibilidad de participar en la contienda respectiva. Así, si al momento de verificar el cumplimiento de dichos requisitos, la responsable advirtió que estos no se satisficieron, se concluye que debe confirmarse la negativa de registro.

9. El ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez **consintió las formalidades y requisitos** para participar en el proceso de selección de candidaturas independientes a la Gubernatura del Estado de Puebla, al presentar su manifestación de intención y recabar apoyo ciudadano en los plazos, términos, condiciones y formatos establecidos en el Código Local y la Convocatoria emitida; además que contó con una prórroga de treinta días (30) adicionales, a lo previamente establecido por la ley electoral local, ya que esta, le fue otorgada mediante sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en el expediente SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018 acumulados.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

10. No obstante lo anterior, el aspirante no obtuvo el porcentaje de apoyo ciudadano requerido (3%) para ser registrado como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Puebla, como se estableció claramente en el Acuerdo CG/AC/59/18 del Consejo General del Instituto Electoral.

Como se aprecia del análisis realizado, se puede concluir que no asiste razón al accionante cuando afirma que la responsable fue omisa en fundamentar su determinación, cuestión distinta lo constituye que la esta se haya emitido en términos contrarios a su pretensión; esto, porque la autoridad cumple con el principio de legalidad, al fundar y motivar su decisión, sin que en el caso el inconforme enderece agravio tendente a controvertir las consideraciones torales del acuerdo impugnado.

Además, se debe insistir que el ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez, tuvo un plazo adicional de (30) treinta días para solicitar apoyos, sin que con esto cumpliera con el requisito mínimo de firmas para ser registrado como candidato independiente por tal razón, conceder conforme a la pretensión del actor, rompería con el principio de legalidad que este Tribunal debe observar.

ESCRITO AMICUS CURIARE.

Finalmente, en relación con el escrito presentado por el ciudadano Emilio Álvarez Icaza Longoria, en primer

lugar, cabe precisar que, con independencia de su calidad procesal "*amicus curiae*", así como de la naturaleza de dicho escrito, los temas y argumentos expuestos corresponden a los planteados por la parte en el presente medio de impugnación al rubro indicado, de ahí que su petición, aunque de manera indirecta, ya fue objeto de análisis por este Tribunal Electoral.

En segundo lugar, para este Tribunal el escrito de mérito no puede ser objeto de un trámite especial.

Para evidenciar lo anterior, cabe destacar que la participación de personas ajenas al litigio a través de este tipo de escritos, no están contemplados en la normatividad electoral federal y local aplicable, pues ha sido criterio sostenido por esta Sala Superior que la *litis* en los medios de impugnación en materia electoral, se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconforme para demostrar su ilegalidad⁸; de modo que cuando se introduzcan elementos no contenidos en la resolución impugnada, éstos no pueden ser materia de estudio por el órgano jurisdiccional.

Ahora bien, si bien es cierto que la tendencia actual indica que la figura jurídica *amicus curiare* puede ser tomada en cuenta o incluso, ser implementada en el

⁸ Criterio sostenido en la tesis de rubro "**INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS.**", consultable en la Compilación 1997-2010, "Jurisprudencia y tesis relevantes en materia electoral", Tesis, Volumen 2, Tomo I, página 1140.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

sistema judicial mexicano⁹, lo cierto es que en el presente caso no es factible hacerlo.

Esto, porque de la lectura integral de los argumentos hechos valer en el respectivo escrito denominado "*amicus curiae*", se advierte que existe en él, una reiteración de lo expuesto en la demanda interpuesta por el ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez, sin que del mismo se desprenda alguna opinión fundada con la que este órgano jurisdiccional pudiera modificar lo concluido en el presente recurso.

Adicionalmente a lo antes dicho se debe considerar lo siguiente:

1.- No existe base jurídica o fáctica para considerar que los candidatos independientes son un grupo vulnerable (como si acontece entre los indígenas o con las mujeres), pues solo se trata de una modalidad de ejercicio del derecho a ser votado distinta a la tradicional (candidatos partidistas). En suma, el asunto está relacionado con la falta de satisfacción de un requisito legal, no con el tema de derecho a la igualdad o la no discriminación.

2.- Si bien es un hecho notorio que el ciudadano que firma el escrito ha desempeñado cargos públicos

⁹ En 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 156-157, propuso incorporar la figura del *amicus curiae* a nivel nacional. Posteriormente, en el Acuerdo General 2/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, el Pleno de dicho Tribunal Constitucional estableció los lineamientos para la celebración de audiencias públicas, así como la presentación de documentos por parte de personas ajenas al litigio pero interesados en la resolución de asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional.

relacionados con la protección de los derechos humanos, no acredita con algún elemento probatorio lo que en manifiesta en su escrito y que resulta indispensable en el estudio de este y,

3.- Es un hecho notorio que dicho ciudadano actualmente es postulado por el Partido Acción Nacional para ser candidato de representación proporcional al senado, circunstancia que contrapone con la esencia de la figura del *amicus curiae*, pues en el caso no se trata de alguna persona (física y moral) en representación de la sociedad civil, si no de un candidato partidista que no demuestra contar con un interés justificado en la decisión que tome el Tribunal Electoral Local.

En consecuencia, si el escrito denominado "*amicus curiae*", presentado por el ciudadano Emilio Álvarez Icaza Longoria, no contiene las características propias de esta figura jurídica señaladas con antelación, resulta incuestionable que no es factible dar trámite alguno al escrito en comento en los términos solicitados, ya que como se dijo, en la resolución emitida se analizan los puntos de disenso manifestados por él, en dicho escrito.

Es por lo anterior que ha quedado establecido, que el aspirante en comento incumplió con el porcentaje de apoyo ciudadano previsto en la ley para registrarse como candidato independiente, lo que de ningún modo revela que con tal actuar, la responsable haya incurrido en un acto apartado del marco jurídico electoral, por lo que deberán



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018.

declararse sus agravios **INFUNDADOS** y se deberá confirmar el acuerdo **CG/AC/59/18** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracciones I y III, 340 fracción II, 348 fracción II, 350, 354 párrafo segundo y 372 fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se;

RESUELVE

PRIMERO. Se declaran **INFUNDADOS** los agravios esgrimidos por el ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez, de acuerdo con lo expuesto en los considerandos **SEPTIMO, OCTAVO y NOVENO** de la presente resolución.

SEGUNDO. Se confirma el acuerdo **CG/AC/059/18** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en lo que fue materia de impugnación.

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

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por unanimidad de votos los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Puebla ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FERNANDO CHEVALIER RUANOVA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**RICARDO ADRIAN
RODRIGUEZ PERDOMO**

**JESÚS GERARDO
SARAVIA RIVERA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

**VOTO RAZONADO, QUE EMITE EL MAGISTRADO
JESÚS GERARDO SARAVIA RIVERA, EN LA
SENTENCIA DICTADA DENTRO DEL EXPEDIENTE
TEEP-A-041/2018.**

Con relación al proyecto de resolución que se aprueba por el Pleno de este Órgano Jurisdiccional dentro del



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

expediente TEEP-A-041/2018, me permito manifestar lo siguiente que considero abona los argumentos vertidos:

1. En primer término, no pasa desapercibido para el suscrito que el conocimiento del presente asunto, por parte del Tribunal Electoral de Puebla, deviene de un reencauzamiento ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recibido en el Tribunal local el día cinco de mayo de esta anualidad, del juicio identificado con el numero SUP-JDC-285/2018, promovido por el hoy actor Enrique Cárdenas Sánchez vía per saltum el día veintiocho de abril del presente año.

En el escrito de demanda respectivo al JDC referido anteriormente, al solicitar la vía per saltum, el actor manifestó claramente que, al momento de promover, la Sala Superior ya conocía de una impugnación cuyo objeto guardaba conexidad en la causa, cuyo número de expediente era el SUP-JDC-276/2018, por lo que procedía su acumulación de autos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Lo cierto es que el expediente SUP-JDC-276/2018, fue resuelto por el Pleno de la Sala Superior el día martes dos de mayo del presente año, es decir, cuatro días posteriores a la presentación del SUP-JDC-285/2018, mismo en el que se solicitó su acumulación al SUP-JDC-276/2018, sin que se haya realizado en este último, manifestación o pronunciamiento alguno respecto de la solicitud de acumulación realizada por el actor, pues es obvio que ya se contaba con el conocimiento de la

presentación de una nueva impugnación que pudiera guardar relación o conexidad en la causa, tal y como el impugnante lo manifestó.

2. En cuanto a los agravios expresados por el impugnante en contra del Acuerdo identificado con el número CG/AC-059/18, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, debe decirse lo siguiente:

Es cierto que el derecho a votar y ser votado es un derecho humano, dentro de los político-electorales, reconocido tanto en el artículo 35 de la Constitución Federal, como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte por haberlos suscrito y ratificado por el Senado de la República, en específico y para el caso que nos ocupa en el artículo 23 del Pacto de San José y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos del Ciudadano.

En relación al párrafo anterior y los instrumentos internacionales, que se integran al bloque de constitucionalidad, que se abre en el artículo 1° de la misma Carta Magna, en su párrafo segundo, prescribe que la interpretación de las normas debe realizarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas, con la obligación para todo tipo de autoridades, incluyendo la electoral, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora bien, el diseño de los diferentes mecanismos para implementación de las herramientas y mecanismos que hagan efectivo el pleno goce y ejercicio de los



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

derechos humanos, adquiere, en los Estados democráticos, múltiples facetas, siendo una de ellas, las políticas públicas que se despliegan por las Instituciones representantes del poder público para cumplir sus fines.

En ese sentido, es indudable también, que para garantizar una correcta implementación de las políticas públicas, sin afectar la esfera de las libertades de los gobernados, en relación con sus derechos humanos, deben derivar y encontrar su fundamento en una norma jurídica preestablecida, cuyo proceso de creación normativa, a su vez, se encuentre establecido y reglamentado en otra norma de carácter jerárquicamente superior, en este caso, en la Constitución.

Por supuesto que las normas creadas por el poder legislativo, ya sea federal o local, en un sentido amplio, también pueden ser consideradas como una política pública y en relación entonces con la premisa mayor que ha quedado establecida en párrafos anteriores, el poder legislativo, en su proceso de creación de normas y en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios ya citados, para que el producto de su labor, sean disposiciones normativas, acordes con dichos principios.

Así, para lograr hacer efectivas las garantías, respeto, protección y eventuales reparaciones a la vulneración a los derechos humanos, por las irregularidades o colisiones entre las diferentes disposiciones normativas emanadas del poder legislativo ya sea federal o local, los gobernados, tienen a su

disposición su derecho de acción para excitar, a los órganos jurisdiccionales, (como decía Chiovenda) para que con su actuación y resoluciones, se logre el objetivo mencionado y de esta manera se cumpla con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley fundamental con relación a una justicia pronta y expedita.

Por otra parte, existe otro derecho de observancia inexcusable en todo procedimiento jurisdiccional, que es el derecho al debido proceso, que se han identificado como las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales, en conjunto, integran la garantía de audiencia, la cual permite que los gobernados ejerzan sus defensas ante las autoridades.

Así, el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho humano al debido proceso al establecer, entre otros, que nadie podrá ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Ahora bien, este derecho ha sido un elemento de interpretación constante y progresiva por parte de la máxima autoridad jurisdiccional de la Nación, siendo sus elementos integrantes divididos en dos vertientes: la primera que se refiere a las formalidades esenciales del procedimiento, la que a su vez, puede observarse a partir de dos perspectivas, esto es: a) desde quien es sujeto pasivo en el procedimiento y puede sufrir un acto privativo de sus derechos, en cuyo caso adquieren valor aplicativo las citadas formalidades referidas



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-041/2018.

a la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias, el derecho a alegar y a ofrecer pruebas, así como la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y, b) desde quien insta la función jurisdiccional para reivindicar un derecho como sujeto activo, desde la cual se protege que las partes tengan una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones, dimensión ligada estrechamente con el derecho de acceso a la justicia; y, la segunda vertiente, por la que se listan determinados bienes sustantivos constitucionalmente protegidos, mediante las formalidades esenciales del procedimiento, como son: la libertad, las propiedades, y las posesiones o los derechos. De ahí que previo a evaluar si existe una vulneración al derecho al debido proceso, es necesario identificar la modalidad en la que se ubica el reclamo respectivo.

En este sentido podemos observar que este concepto del debido proceso también se encuentra contenido en el bloque de constitucionalidad que se encuentra contenido en el artículo 1º de la Carta Magna, y que nos refiere a lo señalado en el artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el cual establece:

ARTÍCULO 8.- Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para

la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En este sentido, el debido proceso encuentra una fuerte vinculación como base del derecho electoral lo establecido en el numeral II del artículo 35 de la Carta Magna.

Asentado lo anterior, la parte conducente del artículo 35 de la Constitución federal, establece como derecho político-electoral el poder ser votado para cargos de elección popular, **TENIENDO LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY**; así como el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral, el cual corresponde a los partidos políticos o, en su caso, a los **CIUDADANOS QUE SOLICITEN SU REGISTRO DE MANERA INDEPENDIENTE, Y CUMPLAN CON LOS REQUISITOS, CONDICIONES Y TÉRMINOS QUE DETERMINE LA LEGISLACIÓN”**

Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23 numeral uno, establece que los ciudadanos gozan del derecho ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Siendo importante señalar que el numeral dos de ese mismo artículo señala: que la ley podrá reglamentar el ejercicio de este derecho.

De lo anterior se puede deducir las conclusiones siguientes:



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

1. Tanto el Pacto de San José, como nuestra Constitución federal, consagran el derecho activo y pasivo del voto;

2. La Constitución mexicana contempla el derecho de poder ser votado para cargos de elección popular, **TENIENDO LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY;**

3. El Pacto de San José refiere que el derecho político citado, se puede reglamentar legalmente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal lo relativo a las oportunidades de tener acceso, en condiciones general de igualdad a las funciones públicas del país, mas no se refiere o distingue que dicha disposición deba aplicar a lo relativo al derecho de votar y ser elegido y por lo tanto, se puede válidamente establecer reglamentación coincidente y adicional en ese sentido; y

4. La norma constitucional mexicana prescribe que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente, en ambos casos siempre sujeto a que se **CUMPLAN CON LOS REQUISITOS, CONDICIONES Y TÉRMINOS QUE DETERMINE LA LEY.**

Acorde a lo anterior, el Código de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Puebla, regula, entre otras cosas, los requisitos y mecanismos que deben cubrir las y los ciudadanos que aspiraran a obtener su registro para contender por el cargo de Gobernador o

Gobernadora en las elecciones locales, entre los cuales se encontraban:

Acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo: Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que, contando con credencial para votar vigente, respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente, en el caso concreto de la elección para Gobernador del Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del listado nominal correspondiente a todo el Estado, y estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda, siendo el corte del listado nominal será al quince de diciembre del año anterior a la elección.

Dicho Decreto del Legislativo local, fue impugnado por diversos partidos políticos vía Acción de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiéndole el número de expediente 88/2015 y sus acumuladas, misma que se resolvió el día 25 de noviembre de dos mil quince.

En la Acción de Inconstitucionalidad citada, el máximo Tribunal de nuestro país, declaró la Inconstitucionalidad de diversas porciones normativas, en específico las relacionadas al plazo relativo para la obtención del apoyo ciudadano sin que se decantara por uno en específico, respetando la libertad de configuración



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

legislativa del Congreso poblano y también declaró la inconstitucionalidad de las porciones normativas respecto a que dichos apoyos ciudadanos debían acreditarse fatalmente en los inmuebles sede de los Consejos General, distritales y municipales.

Derivado de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día nueve de enero del año dos mil dieciséis, el H. Congreso del Estado de Puebla, emitió un nuevo Decreto, en donde realizó las modificaciones correspondientes y determinó ampliar a treinta días el plazo concedido a las y los aspirantes a obtener el registro para contender por la vía independiente para el cargo de Gobernador o Gobernadora de la entidad.

Con relación al porcentaje de apoyos ciudadanos consistente en el 3% del listado nominal con fecha de corte al quince de diciembre del año previo al de la elección correspondiente que debían recabar las y los aspirantes a obtener el registro a la candidatura independiente para contender para el cargo de Gobernador de Puebla, en la Acción de Inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, la Corte desestimó dicha situación por no alcanzarse el mínimo de votos para declarar la invalidez de la norma.

Ahora bien, en el contexto del proceso electoral ordinario local 2015-2016, en donde se eligió en Puebla al titular del Poder Ejecutivo local, participó una candidata independiente que impugnó a través de juicios ciudadanos, en su carácter de aspirante a esa candidatura independiente diversas disposiciones del Código comicial local, siendo una de las más emblemáticas para el caso que ahora nos ocupa el identificado con el número SUP-

JDC-705/2016, cuya sentencia, en su parte conducente estableció:

“...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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

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.

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.

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 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.

Exhaustividad en el análisis de la impugnación del plazo para conseguir apoyos ciudadanos. La actora hace valer que la resolución impugnada adolece de exhaustividad y congruencia respecto al estudio del agravio cuarto de su escrito de demanda original, en tanto que solicitó la inaplicación del artículo 201 ter, apartado C, fracción IV, así como la base quinta de la Convocatoria y numeral 13 de los Lineamientos.

Sostiene que lo planteado ante el Tribunal responsable fue que el plazo de treinta días para la obtención del apoyo ciudadano es desproporcional, debido a que es insuficiente para recabar las firmas requeridas por la ley para ser candidato independiente, por lo que



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

solicitó ampliarlo al existir trece días naturales entre la entrega de los requisitos para su registro y la sesión de declaración del Consejo General de la entidad, en cambio el tribunal local calificó como infundados los argumentos mencionados debido a que el plazo de treinta días para recabar los apoyos de las candidaturas independientes se estableció para cumplir con una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No le asiste la razón a la actora, pues del análisis de la demanda inicial y de la resolución impugnada se advierte que, con independencia de su precisión, la respuesta otorgada por el tribunal local a sus planteamientos es completa y guarda una relación congruente con lo planteado, pues la autoridad responsable razonó que el plazo de treinta días establecido por el legislador del estado de Puebla para la obtención de apoyo ciudadano, se determinó precisamente para fijar un plazo concreto y cierto, además de que el mismo era sistemático con el siguiente acto del procedimiento electoral que es el registro de candidatos, y una cuestión diversa es que dicha respuesta no se comparta por el actor, sin embargo, evidentemente, no cuestiona todas las consideraciones emitidas por la responsable.

Esto es, como se adelantó, la respuesta otorgada por el tribunal electoral local sí es completa y congruente con lo solicitado por la actora, y una cuestión diversa es que no las enfrenta debidamente. Además, ciertamente, no es posible atender al planteamiento de la actora, porque en una visión sistemática del calendario electoral, se observa que el artículo tildado de inconstitucional por la actora, en el cual se prevé el plazo para que los aspirantes a candidatos independientes consigan respaldo ciudadano, no puede leerse de manera aislada sino en el contexto de los demás actos del proceso electoral, de manera que, en el actual

proceso electoral, la ampliación del plazo, podría afectar otras etapas del proceso.

Incluso, en el fondo dicho plazo no se considera irracional, tomando en cuenta que si bien requiere de un esfuerzo considerable para recabar los apoyos ciudadanos en ese período, esto se debe precisamente a que la candidatura buscada es la de candidato independiente a Gobernador del Estado, que es la de máxima jerarquía en el ejecutivo estatal, así como a que, precisamente, la finalidad del requisito de exigir respaldo ciudadano tiene la finalidad de que sólo consigan ser candidatos independientes aquellas personas que logren demostrar una posibilidad real de competitividad en el proceso electoral, lo que implica que los aspirantes deben preparar una estructura que les permita buscar los apoyos en dicho plazo.

Máxime que en el apartado precedente se determinó que resulta inconstitucional la norma que exige a un aspirante a candidato independiente a Gobernador, que el respaldo o apoyo ciudadano del 3% del listado nominal, se integre por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad, y que, además, “en ningún caso, la relación de ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda”, lo cual contribuye a considerar menos gravoso el plazo de treinta días fijado para conseguir los apoyos ciudadanos.

En atención a lo expuesto, el planteamiento de la actora debe desestimarse...”

Es decir, en este juicio, la Sala Superior inaplicó la porción normativa del artículo 201 Quater del código comicial local, relativa a la dispersión territorial, más no lo hizo así respecto del 3% de apoyos ciudadanos requeridos,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

con relación al listado nominal de electores con fecha de corte al quince de diciembre del año previo al de la elección respectiva. Tampoco concedió la razón a la impugnante, con relación al plazo de treinta días establecido en la ley de la materia para recabar dichos apoyos ciudadanos necesarios para obtener el registro a la candidatura independiente.

A pesar de esto, en el marco del proceso electoral ordinario local 2017-2018, en la sentencia recaída al juicio ciudadano identificado con el número SUP-JDC-44/2018 y su acumulado, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, determinó inaplicar la porción normativa del artículo 201 Ter, relativa al plazo de treinta días requerido por el Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, para recabar los apoyos ciudadanos necesarios para obtener el registro a la candidatura independiente para contender al cargo de Gobernador del Estado y en consecuencia determinó conceder al impugnante **Enrique Cárdenas Sánchez, otros treinta días adicionales para tal efecto,** razonándolo de la siguiente manera en la parte conducente:

“...d.2. Análisis de constitucionalidad de la porción normativa.

El artículo 201 Ter, apartado C, fracción IV, inciso b) de la ley electoral local establece que los aspirantes a ser candidatos independientes contarán con treinta días, previos al inicio del periodo de registro de candidatos, para recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten.

Esta Sala Superior considera que la porción normativa, en su aplicación al caso en concreto, resulta inconstitucional por las siguientes razones:

La combinación del porcentaje de apoyo ciudadano (3% de firmas), los 30 días como plazo para su obtención, así como el tamaño del listado nominal en el estado de Puebla, si bien no generan una situación de imposible cumplimiento, si constituyen un requisito desproporcionado y no razonable, lo cual hace inviable dicha postulación.

Vistos en conjunto tales aspectos, es la razón por la que se torna necesaria la inaplicación del precepto señalado al caso concreto.

Lo anterior no prejuzga necesariamente que en todos los casos y bajo otras circunstancias, tales elementos podrían permitir alcanzar los requisitos necesarios para obtener el registro a candidaturas independientes. Con relación al precepto de referencia, es necesario señalar que para esta Sala Superior, si bien es cierto que -tal como se refirió con anterioridad- la Constitución General otorga a las legislaturas locales un amplio margen para regular o establecer la instrumentación para otorgar la posibilidad de ejercer el derecho a ser candidato independiente, la porción normativa impugnada resulta inconstitucional, al fijar un plazo de treinta días para que los aspirantes a candidaturas independientes obtengan el respaldo o apoyo ciudadano exigido.

En efecto, la libertad de configuración legal de un derecho fundamental, como en todos los casos, no es absoluta ni ilimitada, porque estos sólo pueden ser objeto de restricciones que obedezcan a un fin constitucionalmente legítimo, y conforme al principio de proporcionalidad.

Esta Sala Superior ha sostenido que la libertad de configuración legal debe ser ejercida sin distorsionar el principio que se esté



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

reglamentando y respetando los derechos fundamentales

En ese sentido, con relación al requisito relativo a la acreditación de un porcentaje determinado del listado nominal, de manifestaciones de respaldo ciudadano, efectivamente, esta Sala Superior ha considerado que tiene por objeto cumplir con el fin legítimo de acreditar que el aspirante a candidato independiente cuente con una base significativa de ciudadanos, que lo consideren como una opción viable para el ejercicio y desempeño del cargo público respectivo, lo que además implica que ese respaldo tiene la entidad suficiente para presentarlo ante el electorado como una alternativa real y competitiva, que legitime su participación en los comicios.

Sin embargo, la proporcionalidad y racionalidad de la medida reside en que el número de firmas que se solicite se traduzca en un elemento de comprobación o verificación de dicha finalidad, por lo que, en sentido contrario, la gradualidad de su exigencia, así como de las condiciones que se establezcan para su cumplimiento, deben ser acorde a las circunstancias concretas de cada entidad, para reflejar en alguna medida importante el respaldo que debe tener cada candidato independiente, en cuanto opción real, sin que ello llegue a entorpecer u obstaculizar el derecho a ser votado por la vía independiente.

Por tal razón, la norma que establezca la forma de obtener los respaldos ciudadanos para una candidatura independiente, al regular un derecho fundamental, debe encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta—acreditar representatividad ciudadana—, pues en caso de que el requisito se torne excesivo, irracional o desproporcionado, será inconstitucional.

Considerar lo contrario, implicaría establecer un parámetro que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio

con la protección del fin buscado, implicaría atentar contra el núcleo esencial del derecho, al imponer una limitación traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

En el presente asunto, se considera que la norma que se analiza resulta contraria a la Constitución General, porque si bien atiende a un fin legítimo, no supera el test de proporcionalidad que debe observar, por tratarse de una norma que no establece condiciones adecuadas de operatividad del derecho fundamental a ser votado como candidato independiente, de acuerdo con las consideraciones jurídicas que se expresan a continuación.

Esta Sala Superior ha sustentado que cuando se plantea la constitucionalidad de una norma jurídica, se debe analizar en primer lugar 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, se debe someter a un análisis de proporcionalidad.

En el entendido de que ha de realizarse un escrutinio estricto de la porción normativa impugnada por incidir en el derecho fundamental a ser votado como candidato independiente.

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

Al respecto, esta Sala Superior advierte que la porción normativa que se analiza, en una primera lectura, no se aprecia que de forma evidente sea contraria a la Constitución, porque sólo establece un requisito temporal que busca que participen



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018.

como candidatos independientes aquellos que, en el plazo de treinta días, demuestren que tienen cierto respaldo y alguna posibilidad real ser electos, lo cual en un primer momento se podría considerar como una instrumentación legal que atiende a un fin legítimo.

Esto es, se puede considerar 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 es 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 partidos políticos, a fin de evitar la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en términos reales en una contienda electoral.

Sin embargo, para esta Sala Superior la porción normativa en examen no supera la evaluación de proporcionalidad, si se toma en cuenta que los aspirantes a una candidatura independiente en el plazo de treinta días deben recabar el 3% de apoyos ciudadanos del listado nominal; que en el caso concreto, dicho porcentaje equivale a 132,552 firmas, a través de una aplicación electrónica cuyo funcionamiento implica la necesidad de utilizar un promedio de cuatro minutos para el procesamiento de cada apoyo ciudadano. En efecto, el inconforme en su demanda se duele del plazo tan reducido para obtener y presentar las firmas de los ciudadanos que respalden su candidatura independiente. Además, expresa que se está ante un plazo reducido no sólo porque es alto el número de firmas que debe recabar en el periodo de treinta días, sino que el uso de la aplicación electrónica a través de la cual se obtienen tales apoyos tiene inconsistencias.

Para demostrar que el requisito en examen es desproporcionado esta Sala Superior toma en cuenta el porcentaje del listado nominal que sirve de base para determinar el número de apoyos ciudadanos necesarios, el número concreto de firmas de apoyo necesarias en función del listado nominal, el número de firmas que sería necesario recabar diariamente, así como el plazo que para ese efecto concede la ley en cada entidad federativa.

Dicha información se encuentra disponible en fuentes públicas que son consistentes con los datos que se pueden obtener en los sitios electrónicos que las diversas instituciones electorales de las entidades federativas y el Instituto Nacional Electoral tienen a disposición del público, así como en la documental aportada por el actor que denominó “dictamen actuarial”.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que en el caso la medida en estudio resulta desproporcional derivado de las siguientes circunstancias.

- 1. En el estado de Puebla se exige el 3% de apoyos derivados del listado nominal*
- 2. En el estado de Puebla, conforme al Listado Nominal es necesario obtener 132,552 firmas de apoyo ciudadano para acceder a la candidatura independiente al cargo de gobernador, al corresponder al 3% que la ley local exige como apoyos ciudadanos con relación al listado nominal.*

Como se puede apreciar, el elevado número de personas inscritas en el listado nominal determina que el 3% de ese universo sea una cantidad considerable de apoyos ciudadanos que impacta en el plazo de treinta días que la ley otorga.

Las circunstancias a las que se ha hecho referencia son suficientes para demostrar que en el caso existen elementos en los autos para determinar que el plazo de treinta días que la porción normativa en examen concede para la



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018.

obtención de las firmas de apoyo ciudadano necesarias para respaldar una candidatura independiente a la gubernatura del estado de Puebla no es proporcional ni razonable, pues -en conjunto- el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, el plazo para su obtención, así como el tamaño del listado en el estado de Puebla obstaculizan dicha postulación.

Aunado a lo anterior, es necesario tener en consideración que los aspirantes a candidaturas independientes no tienen acceso a financiamiento público o tiempos en radio y televisión lo que dificulta aún más la obtención de apoyo ciudadano actuando bajo circunstancias tan restrictivas como las que se analizan.

Lo anterior no prejuzga que en todos los casos y bajo otras circunstancias, tales elementos necesariamente podrían obstaculizar alcanzar los requisitos necesarios para obtener el registro a candidaturas independientes, pues el estudio debe circunscribirse al caso concreto.

Al respecto, se debe mencionar que en el estado que guarda actualmente el proceso electoral en curso en Puebla, cualquier ampliación del plazo para recabar firmas de apoyo debe ser también razonable, debido a las etapas que se deben desahogar en el desarrollo de dicho proceso, entre las que se encuentran la de validación de los apoyos obtenidos por los aspirantes, su posibilidad de impugnación, la fiscalización de los recursos utilizados, el registro de las candidaturas y las subsecuentes etapas.

Sin embargo, es claro que el plazo de treinta días que la ley otorga es insuficiente para la obtención de las firmas de apoyo, por lo que debe ser ampliado en la medida que las circunstancias y los demás plazos y etapas del proceso electoral en curso lo permitan.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC- 705-

2016 determinó que el plazo de treinta días establecido por la legislatura era “racional”.

Esto es así, ya que en sentido estricto, en ese precedente no se analizó en sus méritos la razonabilidad del plazo, sino que, la afirmación que se hizo tangencialmente, en el contexto de estudiar un agravio relativo a la falta de exhaustividad.

Además, es un examen que este órgano jurisdiccional federal, en aquel caso, no podía realizar a priori, sin contar con los elementos que ahora ofrece el impugnante.

A partir de lo expuesto se considera que se debe inaplicar la porción normativa del artículo 201 Ter, apartado c, fracción IV, inciso b), de la Ley Electoral Local, que fija el plazo de treinta días para recabar el apoyo ciudadano a los aspirantes a Candidatos independientes a la Gubernatura de Puebla, porque limita injustificadamente el derecho al sufragio previsto por el artículo 35 de carta magna.

En ese sentido, esta Sala Superior estima pertinente que se conceda a los aspirantes a la candidatura en cuestión un plazo adicional de treinta días para la obtención de apoyo ciudadano, toda vez que, como consecuencia de la inaplicación de la porción normativa referida, lo conducente es fijar un nuevo plazo que no resulte restrictivo del derecho a ser votado.

Ello, en virtud de que la simple inaplicación de la disposición normativa no resulta eficaz para conseguir la finalidad pretendida, debido a que la figura de aspirante a una candidatura independiente requiere, forzosamente, la existencia de un plazo legal para la recolección de apoyos ciudadanos.

En consecuencia, el Consejo General del Instituto electoral local deberá dictar un acuerdo en el que otorgue un plazo adicional de treinta días a los



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-041/2018.

aspirantes a la candidatura independiente al cargo de la Gubernatura del estado y, atendiendo al principio de igualdad, el mencionado proveído deberá ser aplicable a todas las personas que tienen la calidad de aspirantes a dicha candidatura independiente...”

En este sentido, se puede desprender lo siguiente:

1. Es constitucional y convencional la regulación de los requisitos para que las y los aspirantes puedan obtener el registro para la candidatura independiente al cargo de Gobernador del Estado.

2. Tal regulación en el Estado de Puebla y para el caso en estudio se encuentra establecida en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, mismo que contempla tres medidas:

a) La primera de carácter cuantitativa, relativa al porcentaje de apoyo ciudadanos que deben recabar las y los aspirantes a la candidatura independiente, consistente en el 3% del listado nominal, con fecha de corte al quince de diciembre del año previo al de la elección;

b) La segunda, relacionada a la dispersión territorial de esos apoyos ciudadanos, consistente en que los mismos deban ser recabados en al menos las dos terceras partes de los distritos electorales que conforman la geografía electoral del estado y que a su vez no podrán ser menores al dos por ciento de los municipios que conforman dichos distritos.

c) La tercera, de carácter temporal, es decir, que el plazo para que dichos apoyos ciudadanos puedan ser recabados es de treinta días.

En función de lo anterior, resulta inconcuso que las medidas relativas a la dispersión territorial y la temporal han quedado inaplicadas por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no así la relativa al 3% del porcentaje de apoyos ciudadanos necesarios para obtener el registro a la candidatura independiente para contender por el cargo de Gobernador.

Así la Sala Superior estableció que el porcentaje de firmas necesario para el registro de los candidatos independientes se ajusta a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. El aludido porcentaje demuestra que los participantes tienen la capacidad para contender y obtener la mayoría de votos indispensables para acceder a un cargo público.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que el ejercicio del derecho humano a ser votado a los cargos de elección popular por medio de las candidaturas independientes, podrá realizarse siempre que los aspirantes cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley.

En la tesis II/2015 con el rubro “Candidaturas independientes. El porcentaje de firmas para su registro, se ajusta a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad”, se destacó que el requisito consistente en la acreditación de un número o porcentaje determinado de firmas de apoyo a una candidatura independiente es:

Necesario. Porque al igual que los ciudadanos que son postulados por un partido político, quienes aspiran a ser registrados como independientes, deben demostrar que cuentan con respaldo ciudadano y, por ende, tienen la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-041/2018.

capacidad para contender y obtener la mayoría de votos para acceder al cargo público que se pretende.

Idóneo. Porque permite inferir que quien lo cumple es una auténtica opción política en una contienda electiva y, por tanto, puede aspirar a obtener una mayoría significativa de votos y con ello, ocupar un puesto de elección popular.

Proporcional. Porque evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía.

Lo anterior, encuentra consonancia con los principios constitucionales de equidad en la contienda así como de igualdad de condiciones entre todos los participantes de un proceso electoral.

La tesis se sustenta en los artículos 1º, 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con criterios como este, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación brinda un escenario equitativo para los participantes en una contienda electoral.

En este tenor lo que resulta indudable es que los ejercicios de maximización de derechos tienen como base el principio de progresividad establecido en el artículo 1º de la Carta Magna.

No obstante, debe existir en el su esfera jurídica, lo que en la especie, no acontece en el presente caso, no obstante que el principio de oportunidad, si le fue concedido (participar para a ser candidato independiente), esto en función a que de la memoria documental se advierte que el apelante, tuvo veintisiete mil ochocientos

cuarenta y seis apoyos, de los cuales solo veinticuatro mil trescientos veintisiete, estos números representan el 0.55 por ciento del listado nominal, lo que no le es suficiente incluso para hacer referencia al 1% que sugiere la Convención de Viena, en lugar del 3% establecido en el 201 quater.

En ese tenor, podemos señalar que, bajo ese registro cuantitativo en el número de apoyos obtenidos, no existe determinancia en la afectación de su derecho en relación con el efecto de la elección.

Esto en función a que no obtuvo ni siquiera lo que solicita en su escrito de demanda.

JESÚS GERARDO SARAIVIA RIVERA
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA