

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL  
CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-705/2016

**ACTORA:** ANA TERESA ARANDA OROZCO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIOS:** ERNESTO CAMACHO  
OCHOA, SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ  
BÁRCENA Y MARIO LEÓN ZALDIVAR  
ARRIETA

Ciudad de México, a dos de marzo de dos mil dieciséis.

**VISTOS** para resolver los autos del juicio al rubro indicado, promovido por Ana Teresa Aranda Orozco, contra la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, que en unos casos acogió y en otros desestimó los planteamientos de la actora contra diversas disposiciones del código electoral y lineamientos emitidos por el Consejo General, que prevén los requisitos para postularse como candidata independiente a Gobernadora.

**ANTECEDENTES**

Del escrito de demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

**I. Normas y acuerdos originalmente impugnados.**

**1. Acuerdos de lineamientos y convocatoria para candidatos independientes.** El trece de enero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, aprobó los lineamientos para aspirar a ser registrado como

## **SUP-JDC-705/2016**

candidato independiente a Gobernador en el proceso electoral 2015-2016.

El mismo día, el presidente y secretaria ejecutiva expedieron la convocatoria correspondiente.

**2. Recurso de apelación local.** Inconforme con diversas disposiciones, tanto del Código local, como de los lineamientos y convocatoria, el diecisiete de enero de dos mil dieciséis, Ana Teresa Aranda Orozco, en su carácter de interesada en participar como candidata independiente a la gubernatura de Puebla, promovió recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

**3. Sentencia local.** El quince de febrero siguiente, el referido órgano jurisdiccional local consideró:

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

*“...se declara la inconstitucionalidad e inconventionalidad de la base quinta, incisos g) y h) de la Convocatoria, así como el numeral 17 de los Lineamientos, y se decreta su inaplicación.”*

## **II. Impugnación ante Sala Superior.**

**1. Demanda.** Inconforme, el diecinueve de febrero, la actora promovió juicio ciudadano.

**2. Turno.** El Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó formar el expediente SUP-JDC-705/2016, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su momento, el Magistrado Instructor decretó la radicación y admitió el medio de impugnación; asimismo, por no existir más diligencias que practicar, ordenó cerrar la instrucción.

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

### **PRIMERO. Competencia.**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un juicio ciudadano en el que se controvierte una determinación del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, que resolvió sobre la constitucionalidad de diversas disposiciones que contienen requisitos para postularse como candidato independiente al cargo de Gobernador en dicha entidad; supuesto previsto expresamente para conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### **SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.**

El presente juicio es procedente, toda vez que reúne los requisitos generales y especiales previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1,

## **SUP-JDC-705/2016**

79, párrafo 1 y 80 párrafo 1, inciso f), de la referida ley procesal electoral, en atención a las siguientes consideraciones.

**a) Oportunidad.** Se promovió dentro del plazo legal de cuatro días, ya que la resolución impugnada se emitió el quince de febrero de dos mil dieciséis, (fojas 321 a 331 del cuaderno accesorio único), y la demanda se presentó el diecinueve siguiente, tal como se advierte del acuse de recepción (foja 4 del expediente principal).

**b) Forma.** Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En la demanda consta el nombre y firma de la actora. Asimismo, se identifica la resolución impugnada y, por último, se mencionan los hechos, agravios y artículos supuestamente violados.

**c) Definitividad y firmeza.** En la legislación electoral local no existe medio de impugnación alguno para modificar o revocar las sentencias emitidas en los recursos de apelación resueltos por el Tribunal Electoral del Estado, por lo que la determinación es definitiva y firme para efectos de procedencia del presente juicio.

**d) Legitimación.** La actora está legitimada por tratarse de una ciudadana que promueve el juicio por sí misma, en forma individual y hace valer presuntas violaciones a su derecho de ser votada como candidata independiente a Gobernador.

**e) Interés jurídico.** Se satisface este requisito, en tanto que la actora controvierte una resolución por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación que promovió contra diversas

disposiciones relacionadas con los requisitos para participar como candidata independiente y alega que la determinación transgrede su derecho político electoral de ser votada, para lo cual solicita la intervención de este tribunal.

**TERCERO. Estudio de fondo.**

**Apartado preliminar:** materia y estructura de estudio.

En forma previa al análisis de los planteamientos es conveniente tener presente que las disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla que controvierte la actora fueron impugnadas en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas, respecto de lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró, entre otros aspectos: **a.** Que en cuanto al artículo 201 bis, que prevé como requisito para ser candidato independiente, no ser militante de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección, debía desestimarse la acción de inconstitucionalidad en virtud de que las propuestas respectivas, no fueron aprobadas por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos; **b.** Que el artículo 201 ter, que exigía que el porcentaje de apoyos debía reunirse en veinte días era inconstitucional; y **c.** Que el artículo 201 quater, en la parte que preveía que el porcentaje de apoyo debía requerirse del Padrón Electoral, también resultaba inconstitucional porque debía obtenerse de la Lista Nominal.

Por lo anterior, la Suprema Corte ordenó al Congreso del Estado de Puebla legislara, entre otras cuestiones, para: *Establecer plazos concretos para la realización de actos tendientes a recabar*

**SUP-JDC-705/2016**

*el apoyo ciudadano de candidaturas independientes y, regular en ejercicio de su libertad configurativa, los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.*

En cumplimiento, el nueve de enero de dos mil dieciséis, el Congreso emitió una nueva regulación, la cual es impugnada en este juicio.

Atento a ello, esta Sala Superior considera que no existe impedimento constitucional para llevar a cabo el análisis en cuestión.

En la sentencia impugnada, en relación a los temas que subsisten, el tribunal electoral local, determinó: que son constitucionales las normas que regulan el plazo para recabar el apoyo para ser candidato independiente, y la que exige que ese apoyo del 3% de la lista nominal, se integre con ciudadanos de las dos terceras partes de los municipios, en un porcentaje no menos al 2% en cada municipio del listado, **y por otro lado**, consideró innecesario estudiar la condición de que cualquier aspirante que hubiera militado en un partido, debía separarse con una anticipación de doce meses antes de la elección.

En desacuerdo, la actora sostiene que la sentencia impugnada carece de congruencia y exhaustividad, respecto del análisis de los requisitos referidos al plazo para la obtención del apoyo ciudadano (artículo 201 ter, apartado C, fracción IV), el relativo a que el porcentaje de apoyo ciudadano debía obtenerse en dos terceras partes de los municipios y no menor al 2% de la lista en

cada municipio (artículo 201 quater, inciso a), y la limitante para ser candidato sólo en el caso de no ser militante de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección (artículo 201 bis, fracción I, todos del código electoral de Puebla).

Por tanto, tales planteamientos serán analizados en el apartado siguiente:

**Apartado I: análisis de la impugnación planteada contra la sentencia del tribunal local que estudió las normas que instrumentan las candidaturas independientes.**

**1. Requisito de que los apoyos ciudadanos sean de dos terceras partes de los municipios de la entidad, en un porcentaje mínimo.**

La actora afirma que la sentencia impugnada es contraria a Derecho, en la parte en la que declara la constitucionalidad del artículo 201 quater, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, porque en contra de lo que sostiene la responsable, dicho precepto sí resulta contrario a la Constitución.

Lo anterior, según la actora, porque limita excesivamente la posibilidad de ejercicio del derecho a postularse como candidato independiente a Gobernador, ya que de manera desproporcionada establece como requisito para ello, reunir apoyo ciudadano en dos terceras partes de los municipios que componen la entidad, y no menor a un dos 2% de la lista de la lista que integran el apoyo, en lo que estima muy gravoso porque impone a los aspirantes una carga similar a la que deben cubrir quienes desean conformar un partido político local.

**Posición de esta Sala Superior.**

Para esta Sala Superior es sustancialmente **fundado** el planteamiento.

Lo anterior, porque si bien es cierto que la Constitución otorga a los legisladores locales un amplio margen discrecional para regular o establecer la instrumentación para otorgar la posibilidad de ejercer el derecho a ser candidato independiente, la norma impugnada resulta inconstitucional al exigir a un aspirante a candidato independiente a Gobernador, que el respaldo o apoyo ciudadano de cuando menos el 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”*.

**Justificación de la posición de este Tribunal.**

**Marco deóntico jurídico.**

En efecto, este Tribunal ha reconocido que el legislador de cada entidad federativa goza de la potestad de instrumentar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a ser postulado como candidato independiente en su demarcación.

Sin embargo, dicha libertad de configuración legal de un derecho fundamental, como en todos los casos, no es absoluta e ilimitada, porque estos sólo pueden ser objeto de restricciones que



obedezcan a un fin constitucionalmente legítimo, y conforme al principio de proporcionalidad.

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

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

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

## **SUP-JDC-705/2016**

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 ser 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, atenta contra el núcleo esencial del derecho, en tanto, impone una limitación traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

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

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

### **Norma concretamente cuestionada.**

El artículo 201 quater, fracción I, inciso a) del código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla establece:

*Los ciudadanos que de manera independiente pretendan ser candidatos, deberán acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo:*

*I.- Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que contando con credencial para votar vigente, respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente. De acuerdo con lo siguiente:*

*a) Para Gobernador del Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del listado nominal correspondiente a todo el Estado, y estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que le corresponda...*

#### **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

## **SUP-JDC-705/2016**

delimitando el ejercicio de un postulado o derecho humano, debe someterse a un análisis de proporcionalidad.<sup>1</sup>

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

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

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

---

<sup>1</sup> Véase, entre otras, ejecutoria emitida en el recurso de reconsideración SUP-REC-538/2015.

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

## **SUP-JDC-705/2016**

todos esos municipios, sin resultar válido cuando se concentren en algunos municipios o distritos.

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

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

Lo anterior, porque a las organizaciones de ciudadanos que deseen convertirse en partidos políticos, la legislación electoral en análisis les impone requisitos que resultan menos gravosos en relación al tema en cuestión<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Artículo 37. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político estatal, deberán contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios del Estado; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos

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

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

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

---

municipios; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad **podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral** que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate; así como acreditar:

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

a) El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del 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.

## **SUP-JDC-705/2016**

governar, 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.

### **2. 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 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

## **SUP-JDC-705/2016**

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 un 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.

**3. Constitucionalidad del requisito para ser registrado como candidato independiente, consistente en no ser militante de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección.**

**a. Omisión de estudio.**

Son **fundados** lo agravios de la actora en el sentido de que el Tribunal responsable incurrió en una falta de exhaustividad, al omitir el estudio de los agravios que hizo valer en su recurso de apelación local, en los que planteó la inconstitucionalidad del artículo 201 bis, fracción I, del código electoral local; la base tercera, inciso a), de la convocatoria para el registro de candidatos

**SUP-JDC-705/2016**

independientes en el estado de Puebla y el numeral 23, inciso a), de los lineamientos para aspirar a ser registrado como candidato independiente en dicha entidad federativa, ambos emitidos por el Instituto Electoral de Puebla el trece de enero de dos mil dieciséis.

En efecto, la actora en su escrito de apelación local hizo valer como agravios que la exigencia para ser candidato independiente, consistente en no ser o haber sido militante de un partido político en los doce meses anteriores a la elección, contenida en el artículo 201 bis, fracción I, del código electoral local, replicado en la base tercera, párrafo quinto, inciso a), de la convocatoria y numeral 23, inciso a), de los lineamientos, resultaba contraria a la Constitución General de la República y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos y, por tal razón, solicitó la inaplicación de dichas disposiciones, toda vez que, en su concepto, dicho plazo no superaba el test de proporcionalidad.

Al respecto, el Tribunal responsable dejó de analizar ese planteamiento en el fondo, al considerar que esas previsiones legales no le generaban afectación alguna, porque al existir constancia de que la entonces apelante ya había presentado su renuncia, dicho plazo no le era exigible y resultaba innecesario pronunciarse respecto a la constitucionalidad del precepto.

De manera que el Tribunal responsable dejó de atender en forma completa y exhaustiva, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución General de la República, el agravio de la recurrente referido a la inconstitucionalidad del requisito para ser registrado como candidato independiente, relativo a no ser militante de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección,

toda vez que existía la posibilidad de que su estudio trajera mayores beneficios a la inconforme, puesto que la materia se la litis ante el tribunal local no era el cumplimiento o no de dicho plazo, sino su exigibilidad.

En consecuencia, esa omisión de estudio, en términos ordinarios propiciaría que esta Sala Superior revocara la resolución impugnada, para que en su lugar se emitiera otra en la que el Tribunal responsable se pronunciara sobre el referido tema de constitucionalidad.

Sin embargo, dada la urgencia del presente asunto, debido a la etapa del proceso electoral en curso en el estado de Puebla, lo procedente es que esta Sala Superior asuma plenitud de jurisdicción y, como máxima autoridad de la materia, realice el estudio de constitucionalidad que fue omitido por el Tribunal responsable.

**b. Estudio de constitucionalidad del requisito para ser candidato independiente, relativo a no ser militante de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección.**

Esta Sala Superior, considera que es sustancialmente **fundado** el planteamiento de inconstitucionalidad hecho valer por la inconforme, en virtud de que el requisito para ser candidato independiente, relativo a no ser militante de un partido político en los doce meses anteriores al día de la elección, contenido en el artículo 201 bis, fracción I, del código electoral local; la base tercera, inciso a), de la convocatoria para el registro de candidatos

independientes en el estado de Puebla y el numeral 23, inciso a), de los lineamientos para aspirar a ser registrado como candidato independiente en dicha entidad federativa, ambos emitidos por el Instituto electoral local el trece de enero de dos mil dieciséis; es irrazonable y desproporcionado.

**Norma concretamente cuestionada.**

*Artículo 201 bis*

*[...]*

*No podrán ser candidatos independientes las personas que:*

*I.- Sean o hayan sido, presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse; [...]*

**LINEAMIENTOS**

*“23. Impedimentos. No podrán ser candidatos (as) independientes las personas que:*

*a) Sean o hayan sido, presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse;”*

**CONVOCATORIA**

*“TERCERA. REQUISITOS DEL CIUDADANO. Para los efectos señalados en la base anterior, las ciudadanas y los ciudadanos deberán reunir los requisitos de elegibilidad siguientes:*

*[...]*

*Asimismo, no podrán ser candidatos (as) independientes las personas que:*

*a) Sean o hayan sido, presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses*

*anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse;”*

De la normativa transcrita se advierte que las personas que se inscriben o afilian a un partido político y participan solo como asociados al mismo, sin ocupar formal o materialmente una posición de dirigente, tienen restringida la posibilidad de postularse como candidatos independientes, a no ser que se separen del partido un año antes de la jornada electoral.

#### **Precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Ahora bien, el requisito relativo a la temporalidad que se debe exigir a quienes quieran aspirar a una candidatura independiente, para separarse de un partido político, establecido en el artículo 201 bis, fracción I, del código electoral local, fue materia de estudio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 88/2015, en la que se desestimó la litis en cuanto a la porción normativa que indica *“militante, afiliado o su equivalente”*, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada necesaria para la declaración de invalidez correspondiente.

Por lo que el Máximo Tribunal sólo fijó precedente, respecto de la constitucionalidad normativa de dicho artículo, pero en lo referente a la restricción a presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente de un partido político.

Por lo que esta Sala Superior se encuentra en la aptitud legal de realizar un estudio amplio de la constitucionalidad de la porción normativa que hace referencia a *“militante, afiliado o su equivalente”*.

**Análisis de Constitucionalidad del requisito.**

En las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014, 71/2014; así como 88/2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció ciertos lineamientos para el análisis de la constitucionalidad de los requisitos previstos para el registro de las candidaturas independientes, de los cuales cabe resaltar los siguientes:

1. El Constituyente Permanente en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, así como segundo transitorio del Decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, precisó ciertos lineamientos a los cuales debían sujetarse las candidaturas independientes, sin profundizar respecto de los requisitos y condiciones necesarios para su ejercicio; por lo que ello quedó dentro de la libertad de configuración legislativa que tienen los congresos locales para regular a las candidaturas independientes
2. Las candidaturas independientes tienen como finalidad abrir cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, es decir, como su nombre lo indica, se trata de personas ajenas a los partidos políticos, pues lo que se busca con ellas es evitar la participación o influencia de éstos en aquellos ciudadanos que aspiren a un puesto de elección popular por la vía independiente.
3. Resulta constitucional la restricción a la candidatura independiente a aquéllos que sean o hayan sido **presidente de comité ejecutivo nacional, estatal, municipal y dirigente de un partido político, de donde se entiende que su objetivo es que los interesados que se ubiquen**



**en ese supuesto, no se sirvan de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de la candidatura.**

En ese sentido, para orientar el análisis de constitucionalidad del precepto en cuestión, se tiene presente que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado legítimo y proporcional el requisito de que, los dirigentes partidistas que busquen ser candidatos independientes se separen incluso doce meses previos a la jornada electoral.

Ello, ha sido para evitar que los dirigentes de los partidos aprovechen su liderazgo, representatividad y estructura partidista, para impulsar su candidatura independiente.

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

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

## **SUP-JDC-705/2016**

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

Por tanto, se considera que dicha disposición constituye una restricción desproporcionada para el fin que legítimamente protegen este tipo de normas, que es evitar que las personas que presumiblemente gozan de fuerza partidista por su dirigencia, representación o disposición de la estructura partidista, pueden trasladar a la vía independiente y defraudar con ello una institución que tiene la finalidad de constituirse en la vía ciudadana para el acceso al poder público.

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

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

En la inteligencia de que lo decidido en esta ejecutoria sólo implica que el plazo concretamente fijado por la norma en cuestión resulta contravenidor del sistema constitucional mexicano,

pero ello no prejuzga sobre la constitucionalidad de cualquier otro plazo

**Apartado de efectos de la presente ejecutoria.**

En atención a las consideraciones expuestas en los apartados precedentes, sin perjuicio de la fuerza vinculante de lo considerado, y sólo a efecto de facilitar el cumplimiento del presente fallo, se precisa que esta sentencia:

**1. Modifica la sentencia** emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en los términos siguientes:

a. Deja intocadas las consideraciones de relacionadas con el plazo de treinta días para la obtención del apoyo ciudadano, contenido en el artículo 201 ter, apartado C, fracción IV, del Código electoral local.

**b. Se sustituyen las consideraciones relativas al análisis de la constitucionalidad del artículo 201 quater, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, para el efecto de declarar la inaplicación** de las porciones normativas que establecen 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.*

Consecuencia de lo que antecede, deben implicarse también, al caso concreto, las porciones correspondientes de las disposiciones contenidas en el numeral 13, inciso b), de los “lineamientos dirigidos a los (as) ciudadanos (as) que deseen contender como candidatos (as) independientes al cargo de gobernador del estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015–2016”, y base quinta, inciso b), de la convocatoria correspondiente, impugnados en la instancia local.

**c. Se sustituyen las consideraciones relativas al análisis de la constitucionalidad del artículo 201 bis, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla,** para el efecto de **declarar la inaplicación** sólo de la porción que señala que no podrán ser candidatos independientes las personas que sean o hayan sido **militantes** de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección.

Consecuencia de lo que antecede, deben implicarse también, al caso concreto, las porciones correspondientes de las disposiciones contenidas en el numeral 23, inciso a), de los “lineamientos dirigidos a los (as) ciudadanos (as) que deseen contender como candidatos (as) independientes al cargo de gobernador del estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015–2016”, y base tercera, de la convocatoria correspondiente, impugnados en la instancia local.

**2.** En atención a lo anterior, se da vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente

ejecutoria, en conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se modifica la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en términos de la parte considerativa y los efectos de la presente ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se declara la inaplicación del artículo 201 quater, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, en las porciones normativas indicadas en la parte considerativa y los efectos de la presente ejecutoria y, en consecuencia la base quinta, inciso b), de la convocatoria y numeral 13, inciso b), de los lineamientos impugnados en la instancia local.

**TERCERO.** Se declara la inaplicación del artículo 201 bis, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, en la porción normativa indicada en la parte considerativa y los efectos de la presente ejecutoria y, en consecuencia, la base tercera, párrafo quinto, inciso a), de la convocatoria y numeral 23, inciso a), de los lineamientos impugnados en la instancia local.

**CUARTO.** Se ordena dar vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, en

**SUP-JDC-705/2016**

conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Notifíquese como corresponda. Además, por correo electrónico al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, para su conocimiento.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvanse las constancias correspondientes a las partes.

Así, por **unanimidad de votos** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**SUP-JDC-705/2016**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**