

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-161/2018 Y
ACUMULADO SUP-JDC-192/2018

ACTOR: ARMANDO RÍOS PITER

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: ERNESTO SANTANA
BRACAMONTES, RAMÓN
CUAUHTÉMOC VEGA MORALES Y
EDSON ALFONSO AGUILAR
CURIEL

Ciudad de México, en sesión pública de nueve de abril de dos mil dieciocho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta

S E N T E N C I A:

En los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano señalados al rubro, donde determina revocar los acuerdos impugnados, para efecto de que la responsable conceda al actor el plazo de diez días en que pueda alegar lo que a su derecho corresponda, respecto de los apoyos ciudadanos que fueron clasificados como inválidos por inconsistencias advertidas durante la fase final de revisión y una vez

hecho lo anterior, se pronuncie nuevamente sobre el porcentaje logrado y la solicitud de registro como candidato independiente a Presidente de la República.

A. ANTECEDENTES:

En las demandas y las constancias de los expedientes se advierte lo siguiente:

Hechos ocurridos en dos mil diecisiete

I. Lineamientos. El veintiocho de agosto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG387/2017, donde emitió los *Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018*.

II. Inicio del proceso electoral y convocatoria. El ocho de septiembre, la referida autoridad emitió el acuerdo INE/CG426/2017 en que aprobó la *Convocatoria a las ciudadanas y los ciudadanos con interés en postularse como candidatas y candidatos independientes a la Presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales por el principio de mayoría relativa*.

III. Impugnación de los lineamientos. El veinticinco de septiembre, esta Sala Superior dictó sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-841/2017 y acumulados, donde determinó confirmar los lineamientos referidos en el antecedente I.

IV. Escrito de intención. El cuatro de octubre, Armando Ríos Piter presentó escrito ante el Instituto Nacional Electoral¹, donde manifestó su intención de ser aspirante a candidato independiente a la Presidencia de la República.

V. Constancia de aspirante. El quince de octubre, el Secretario Ejecutivo del INE expidió al actor la constancia que le reconoció el carácter de aspirante, con la cual, a partir del día siguiente, estuvo en aptitud de recabar los apoyos ciudadanos necesarios para su candidatura.

Hechos ocurridos en dos mil dieciocho.

VI. Solicitud de registro. El doce de marzo, el referido ciudadano presentó solicitud de registro como candidato independiente.

¹ En lo sucesivo INE.

VII. Resultados del procedimiento de verificación de apoyos y garantía de audiencia. El dieciséis de marzo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, notificó al hoy actor el oficio en que le dio a conocer los resultados de la verificación efectuada a los apoyos ciudadanos que exhibió, concediéndole un plazo de cinco días para que manifestara lo que estimara pertinente.

Así, por escrito recibido el veintiuno de marzo siguiente, el ciudadano, en desahogo de la vista concedida por la autoridad, realizó diversas manifestaciones.

VIII. Aprobación de dictamen. El veintidós de marzo, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, aprobó el proyecto de *Dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2017-2018*, el cual, a su vez, fue aprobado por el Consejo General el veintitrés de marzo mediante acuerdo INE/CG269/2018.

En éste se determinó que el hoy inconforme no alcanzó el umbral.

IX. Negativa de registro. El veintinueve de marzo, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG288/2018, en que tuvo por no presentada la solicitud de registro del hoy actor como candidato independiente a Presidente de la República.

X. Juicios ciudadanos. En desacuerdo con los actos referidos en los antecedentes **VIII** y **IX**, Armando Ríos Piter promovió sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

XI. Registro y turno. La Magistrada Presidenta ordenó integrar los expedientes SUP-JDC-161/2018 y SUP-JDC-192/2018, los turnó a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y requirió a la autoridad responsable el trámite de ley, dado que las demandas fueron presentadas directamente ante esta Sala Superior.

XII. Radiación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada instructora radicó los asuntos en su ponencia, admitió las demandas, cerró la instrucción y ordenó formular el proyecto de resolución.

B. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.* El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en virtud de que la controversia se vincula a la elección de la Presidencia de la República.²

SEGUNDO. *Acumulación.* Conforme a los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta Sala considera que deben acumularse los juicios, porque aun cuando los actos reclamados son distintos, lo cierto es que se encuentran estrechamente vinculados.

En efecto, el acuerdo INE/CG269/2018 dictado por el Consejo General del INE que constituye el acto reclamado en el expediente SUP-JDC-161/2018, determinó que el inconforme no alcanzó el porcentaje de apoyo ciudadano exigido por el artículo 371, apartado 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para ser candidato independiente a Presidente de la República.

² Artículos 99, párrafo cuarto, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, apartado I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 83, apartado I, inciso a), fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por su parte, en el acuerdo INE/CG288/2018 emitido por la misma autoridad, se estableció que por el incumplimiento de la exigencia legal antes referida, se debía tener por no presentada la solicitud de registro formulada por el ciudadano.

Por esa razón, para analizar integralmente la controversia y facilitar la resolución pronta, completa y expedita de los juicios, debe acumularse el identificado con la clave SUP-JDC-192/2018 al diverso SUP-JDC-161/2018, por ser éste el primero que se recibió.

Asimismo, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutivos a los autos del expediente acumulado.

TERCERO. *Procedencia.* Están satisfechos los requisitos de procedencia acorde con lo siguiente:

I. Forma³. Las demandas están firmadas, ambas se presentaron ante esta Sala Superior y fueron remitidas a la responsable para el trámite de ley -*cabe precisar que la primera demanda también se presentó ante el INE-*, en ellas se identifican los actos impugnados, los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados, así como el nombre del impugnante.

³ Artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

Por lo anterior, es inatendible la causa de improcedencia que hizo valer la responsable en el informe circunstanciado del juicio SUP-JDC-161/2018, donde solicitó que se desechara la demanda que se presentó ante ella, en virtud que el impugnante agotó su derecho de acción al haberla exhibido primeramente ante esta Sala Superior.

Esto, porque no se está en presencia de medios de impugnación diversos, sino que, dado que los escritos son idénticos, lo que se aprecia es que el ciudadano presentó la demanda tanto en las oficinas de la responsable, como en las de este órgano judicial encargado de resolver la controversia, sin que ello constituya una violación o el doble ejercicio de la acción.

De ahí que no se trate de dos juicios distintos ni opere la preclusión que se alega por la autoridad, pues en todo caso, las implicaciones de la doble presentación sólo se circunscriben al trámite del medio de impugnación.

II. Oportunidad.⁴ Los juicios se promovieron dentro del término de cuatro días que marca la ley, porque acorde con lo narrado por el inconforme y reconocido por la autoridad responsable, el acuerdo INE/CG269/2018 se le notificó el veintiséis de marzo, en tanto que la demanda la presentó el veintiocho siguiente.

Mientras que, el acuerdo INE/CG288/2018 se emitió el veintinueve de marzo y la demanda se presentó el dos de abril, con la precisión de que todas las fechas indicadas, pertenecen al año dos mil dieciocho.

No pasa inadvertido que el escrito en que se impugna el último de los actos mencionados fue exhibido directamente ante esta Sala Superior, sin embargo, lo cierto es que se recibió el mismo día por la responsable, según consta en la cédula de notificación electrónica del acuerdo de turno y requerimiento dictado por la Magistrada Presidenta de este tribunal.

Por esa razón, debe considerarse en tiempo la promoción del medio de impugnación.

III. Legitimación.⁵ El promovente está legitimado para promover los juicios ciudadanos, porque acorde con la

⁴ Artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁵ Artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

normativa, éstos podrán instaurarse por los ciudadanos que consideren afectados sus derechos político-electorales.

Luego, si las demandas fueron presentadas con ese carácter y por derecho propio, es inconcuso que en cada caso está satisfecha la condicionante jurídica en cuestión.

IV. Interés.⁶ El impugnante tiene interés jurídico para cuestionar los actos reclamados, ya que en el primero se determinó por el Consejo General del INE que no alcanzó el apoyo ciudadano necesario para postularse como candidato independiente a Presidente de la República, cuestión que en su concepto, constituye una violación a su derecho político-electoral de ser votado.

Además, porque en el segundo y con base en esa misma razón, se tuvo por no presentada la solicitud de registro que exhibió ante la misma autoridad responsable.

⁶ Artículo 10, apartado 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Definitividad.⁷ Esta Sala considera que el requisito está satisfecho.

El primero de los actos controvertidos debe considerarse definitivo y firme para efectos de la procedencia del juicio, en tanto que en él se estableció una situación jurídica concreta susceptible de afectar de forma irreparable la esfera jurídica del ciudadano, al considerar de manera definitiva que no cumplió con una de las exigencias legales necesarias para ser postulado como candidato independiente a Presidente de la República.

En efecto, al concluirse que no alcanzó el porcentaje de apoyo ciudadano estipulado en el artículo 371, apartado 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esa decisión afecta de manera clara y directa sus derechos, pues al margen de las posteriores consideraciones que la responsable pudo realizar en torno a la procedencia de su registro, lo cierto es que implicó una determinación firme en torno a la inobservancia de una condicionante legal.

En esa lógica, debe considerarse que el acto es definitivo y firme, respecto del cual no procede diverso

⁷ Artículo 10, apartado 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y la jurisprudencia 37/2002 de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL SON GENERALES".

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

juicio o recurso. Asimismo, por las razones apuntadas, resulta inatendible la causal de improcedencia planteada por la responsable al rendir su informe circunstanciado en cuanto a ese tópico.

Similar criterio asumió esta Sala Superior al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2018, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-98/2018.

Ahora bien, el segundo de los actos impugnados resulta igualmente definitivo y firme, porque la legislación no establece algún medio de defensa susceptible de ser agotado por las o los interesados, antes de acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se cuestionan acuerdos del Consejo General del INE que ponen fin a un procedimiento.

Causa de improcedencia que hace valer la responsable.

En su informe circunstanciado, la autoridad alega que debe desecharse la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-192/2018, dado que en ella no se combate el acuerdo INE/CG288/2018 por vicios propios, sino que en realidad se cuestiona el diverso INE/CG269/2018 que ya

fue impugnado en el juicio SUP-JDC-161/2018, lo que implica que precluyó el derecho del actor.

Esta Sala considera que es inatendible la causa de improcedencia invocada, porque al margen de que los acuerdos impugnados son distintos, lo cierto es que los planteamientos deben ser examinados en el fondo para establecer lo conducente respecto a su calificación.

Además, a través de ese juicio el ciudadano se opone a un acuerdo que se encuentra íntima e indefectiblemente vinculado con el diverso donde se determinó que no alcanzó el porcentaje de apoyo ciudadano, pues lo decidido en este último fue la causa generadora de tener por no presentada la solicitud de registro como candidato independiente en el primero.

De ahí que no opere la preclusión a que hace referencia la autoridad al rendir el informe circunstanciado.

CUARTO. *Pretensión, causa de pedir y agravios.*

El ciudadano pretende que se revoquen los acuerdos impugnados, porque a su juicio se cometieron diversas irregularidades en el proceso de obtención y verificación de apoyo ciudadano que a la postre, afectaron de manera irreparable su derecho a ser votado.

Por ello, considera que debe revocarse la primera de las determinaciones y tener por satisfecho el requisito legal para ser candidato independiente a Presidente de la República, lo cual, a su vez, implica revocar el diverso acuerdo donde se tuvo por no presentada su solicitud de registro.

Así, en la demanda del juicio **SUP-JDC-161/2018** plantea lo siguiente:

I. Inobservancia a los Lineamientos para validación de apoyos y violaciones al procedimiento de verificación.

Que la autoridad se apartó del marco legal y de los propios lineamientos que emitió para la verificación de los apoyos ciudadanos, pues avaló la revisión aleatoria que de ellos efectuó la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, misma que no tenía soporte jurídico, invalidando miles de aquéllos y generando duda en cuanto a la certeza respecto de la aplicación móvil validada por esta Sala Superior.

Que la autoridad no tenía facultades para reclasificar apoyos considerados originalmente correctos por la aplicación, implementando para ello un segundo proceso de revisión. Esto, porque la normativa no contemplaba

esa posibilidad y, además, porque reemplazó ilegalmente las validaciones periódicas de los apoyos, dejando sin efectos todos los actos llevados a cabo en desahogo de la garantía de audiencia en la etapa preliminar.

Que incumplió con los plazos previstos en los lineamientos, porque el número 37 estipulaba que los registros clasificados como "No encontrados en lista nominal", debían remitirse a la Mesa de Control para su revisión y el resultado debía publicarse dentro de los diez días siguientes. Por ello, plantea que si en dicha mesa supuestamente se advirtieron diversas irregularidades como "la simulación de la credencial para votar", fue indebido que hasta una vez finalizado el procedimiento se realizara un nuevo análisis.

Que el INE llevó a cabo un procedimiento improvisado, no reglado, arbitrario y obscuro que contaminó todas las etapas del proceso de obtención de apoyo ciudadano, porque no convocó a los aspirantes para que estuvieran presentes durante la verificación final; no detalló el orden cronológico o secuencial de las actividades atinentes a ésta; no generó documentación en que constara el procedimiento implementado; y, se apartó de la lógica que impera en el sistema político-electoral mexicano, donde cada procedimiento está reglado y determinado

con claridad, todo lo cual, en su concepto, implicó la vulneración a los principios de legalidad, certeza, transparencia y máxima publicidad.

II. Inconstitucionalidad de los lineamientos 33 y 34.

Que deben inaplicarse al caso concreto los numerales 33 y 34 de los lineamientos para la verificación del apoyo ciudadano, por ser contrarios al debido proceso legal y lesionar su derecho a una defensa adecuada. Específicamente, en las porciones normativas que indican que el acuse de recibo de los apoyos remitidos sólo contendrá el número de envíos, los registros recibidos, el folio de registro y los registros pendientes de enviar, mientras que todos los archivos relacionados se borrarán automáticamente y de manera definitiva del dispositivo móvil.

Que si bien las normas persiguen un fin constitucionalmente legítimo y son útiles para satisfacerlo, lo cierto es que para ello sacrifican un derecho fundamental como es el que corresponde a una adecuada defensa, pues imposibilitan ejercer integralmente la garantía de audiencia, al impedir que se coteje la información enviada por los gestores con aquella en que se basó la responsable para calificar los

registros como inválidos, generando con ello un estado de indefensión.

En su concepto, la autoridad debió prever algún mecanismo que generara transparencia y certeza respecto de los apoyos remitidos por los aspirantes, permitiendo además la protección de los datos personales de los ciudadanos, como podría haber sido el bloqueo temporal de archivos y su correspondiente desbloqueo en la fase de garantía de audiencia.

III. Violación a la garantía de audiencia.

Que el proceso de verificación de los apoyos ciudadanos vulneró su garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y fue contrario al debido proceso legal, por las siguientes razones:

- a) Todos los actos llevados a cabo durante la fase preliminar quedaron sin efectos por la revisión manual efectuada por la responsable en una segunda fase. Es decir, durante más de ciento veinte días se validaron de manera consistente los registros capturados en la aplicación, sin embargo, el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho se le informó, sin la debida fundamentación y motivación que la mayoría de los apoyos fueron reclasificados por diversas inconsistencias.

b) Existió imposibilidad material y jurídica para realizar una defensa de su derecho, en virtud de que los resultados de la segunda revisión le fueron notificados una vez concluida la etapa de obtención de apoyo ciudadano y únicamente le concedieron cinco días para desvirtuar la reclasificación de miles de registros, lo que implicó que no se le brindara una posibilidad real y efectiva de ejercer su derecho a ser votado.

c) El funcionamiento de la aplicación le impidió ejercer su derecho de audiencia, pues al borrarse de los dispositivos móviles los datos enviados a la autoridad, no existió posibilidad de conservar un testigo fiel de los registros válidamente procesados en la aplicación para contrastarlos con aquellos que, en su concepto, indebidamente fueron invalidados.

Así, con base en el principio de derecho que sostiene que a lo imposible nadie está obligado, concluye que no se le podía exigir una carga probatoria que no estaba a su alcance, porque como aspirante no tuvo acceso a la información que fue enviada, la cual obraba exclusivamente en poder de la responsable.

Por otra parte razona que, aun cuando desahogó la vista que le fue formulada el dieciséis de marzo, lo cierto es

que nunca se contestaron puntualmente sus planteamientos, relativos a la imposibilidad material de probar la legalidad de los apoyos incorrectamente clasificados.

Finalmente, aduce que el plazo de cinco días que le fue concedido resultado absurdo, insuficiente e irracional para estar en posibilidad de contrastar o cotejar más de un millón de apoyos ciudadanos que supuestamente presentaron inconsistencias, cuando a la autoridad con sus recursos, infraestructura e información completa, le tomó alrededor de ciento cuarenta días realizar esa actividad.

IV. Violación al derecho de presunción de inocencia.

Que se violó en su perjuicio el derecho de presunción de inocencia, en virtud de que varios consejeros electorales y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en forma imprudente, precipitada, extraña, parcial y atípica, divulgaron en medios masivos de comunicación información que aún no había sido sometida al conocimiento del Consejo General y antes de que se desahogara la garantía de audiencia, generándole desprestigio, así como afectación a sus derechos al honor y buena reputación, sin antes haber sido oído y vencido en juicio.

Lo anterior, porque los integrantes de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos convocaron el dieciséis de marzo a medios de comunicación nacionales, con el propósito de dar a conocer las supuestas inconsistencias en la obtención del apoyo ciudadano, lo cual constituyó una violación al debido proceso y creó una percepción negativa de su persona.

A su parecer, se creó un juicio paralelo propiciado por la autoridad, generando dolosamente desinformación para la sociedad respecto a supuestas simulaciones que no están comprobadas, no obstante que un aspirante a candidato independiente no está en una situación de horizontalidad respecto de aquélla, lo que evidencia abuso de poder, así como la afectación al derecho de presunción de inocencia, la legitimidad y confianza de la ciudadanía. Todo ello, producto de un activismo político y mediático sin precedentes en la historia del INE.

V. Incongruencia de la responsable en cuanto al funcionamiento de la aplicación.

Que según lo sustentado por la autoridad y avalado por esta Sala Superior, la aplicación para la captación de los apoyos ciudadanos sólo funcionaba cuando se

empleaba una credencial para votar y no cualquier otro documento, de ahí que existan dudas fundadas en torno a que existió una supuesta simulación de casi un millón de registros.

VI. Incongruencia, falta de exhaustividad, fundamentación y motivación del dictamen aprobado en el acuerdo impugnado.

Que la determinación en cuanto a la verificación final está indebidamente fundada y motivada, porque los artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los lineamientos para la verificación de los apoyos ciudadanos, en ninguna parte aluden a ese procedimiento, pues para eso servía la aplicación y la Mesa de control.

Asimismo, a su parecer, tampoco podía sustentarse ese actuar en las facultades implícitas o atribuciones genéricas del INE, porque aquellos actos susceptibles de afectar la esfera jurídica de los particulares no se encuentran comprendidos en aquéllas, en atención al principio de legalidad.

Entonces, al aplicar en la revisión una fase no prevista, ello constituyó una violación al principio de certeza electoral, pues implicó una modificación fuera de tiempo a las

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

reglas con que inicialmente inició la participación de las y los aspirantes a candidatos independientes.

Finalmente, aduce que el esquema donde la autoridad desarrolló las fases preliminar y definitiva, así como revisión final y derecho de audiencia, demuestra claramente la violación a sus derechos, pues el marco jurídico aplicable no contempla la existencia de esos periodos en la verificación de los apoyos ciudadanos, sino que, por el contrario, prevé una lógica depuradora sustentada en revisiones periódicas donde los aspirantes estaban en aptitud de acudir a cerciorarse del estado registral que guardaba la información enviada por sus auxiliares.

Luego, dado la magnitud de las violaciones que afectan su esfera jurídica, considera que lo conducente es que se ordene a la responsable que tenga por cumplido el porcentaje de apoyo ciudadano exigido por la ley para ser candidato independiente a Presidente de la República.

Por otra parte, en la demanda del juicio **SUP-JDC-192/2018** plantea lo siguiente:

Único. Que el INE negó su registro única y exclusivamente sobre la base de que no alcanzó el porcentaje de apoyo ciudadano exigido en la ley, conforme al *Dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas*

independientes a la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2017-2018, cuya aprobación por el Consejo General constituye el acto reclamado en el juicio ciudadano SUP-JDC-161/2018.

Por esa razón, solicita que se tengan por reproducidos todos los agravios que expuso en aquella demanda y se revoque el acuerdo impugnado, para que la referida autoridad apruebe su registro como candidato independiente.

QUINTO. *Estudio de fondo.*

a) Metodología.

En primer término, se analizarán en un mismo apartado los planteamientos en torno a la inconstitucionalidad de los numerales 33 y 34 de los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano y la violación a la garantía de audiencia, dada su estrecha relación.

Enseguida, se abordará lo relativo a la incongruencia, falta de exhaustividad, fundamentación y motivación del acuerdo reclamado, por tratarse de violaciones formales que por su naturaleza implicarían la revocación del acto reclamado y la emisión de uno que cumpla con esas exigencias constitucionales y legales.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

Finalmente, se examinarán por separado los correspondientes a la inobservancia de los lineamientos, la violación al derecho de presunción de inocencia y las violaciones al procedimiento de verificación, así como la incongruencia en torno a los pronunciamientos respecto del funcionamiento de la aplicación para captar los apoyos ciudadanos.

La continuidad del proceso lógico descrito, estará sujeta al resultado del análisis jurídico respecto de los agravios planteados en función del derecho político-electoral presuntamente violado y el fin último perseguido por el impugnante.

Luego, dado que la validez del acuerdo INE/CG288/2018 - *acuerdo impugnado en el juicio SUP-JDC-192/2018*- en cuanto al requisito del porcentaje de apoyo ciudadano, pende de lo que esta Sala decida en torno al acuerdo INE/CG269/2018, donde se determinó el incumplimiento de ese requisito legal, se establecerá lo conducente una vez efectuado el estudio precisado.

Finalmente, cabe señalar que lo relevante es el examen de todos y cada uno de los motivos de inconformidad, no así el orden en que éste se realiza, según lo ha sostenido este tribunal en la jurisprudencia de rubro: "AGRAVIOS. SU

EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".⁸

b) Aspectos esenciales de la controversia.

Para la comprensión cabal de la problemática, es necesario tener presentes los aspectos más relevantes, tanto jurídicos como fácticos.

Acorde con el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es derecho de los ciudadanos poder ser votados para un cargo de elección popular con independencia de un partido político, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que establece la legislación.

Al respecto, el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales desarrolla todo lo atinente a las candidaturas independientes, donde establece, entre otras cosas, que las ciudadanas y los ciudadanos que deseen postularse a la Presidencia de la República, deberán contar con el apoyo de la ciudadanía.

En concordancia con lo anterior, es derecho de las y los ciudadanos en pleno ejercicio de su derecho a votar,

⁸ Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

otorgar su aval para que una ciudadana o ciudadano pueda aspirar una candidatura independiente.

Asimismo, las disposiciones legales contenidas en el cuerpo normativo referido, señalan que corresponderá al INE verificar que se cumpla el porcentaje del aval ciudadano exigido por la norma.

Por esa razón, la citada autoridad emitió lineamientos para la verificación de los registros, donde determinó que la información sería capturada a través de una aplicación móvil a la que tendría acceso el personal de apoyo de las y los aspirantes, evitando con ello la utilización de papel y simplificando los procesos respectivos, lo cual fue confirmado por esta Sala Superior⁹.

Asimismo, determinó las distintas reglas a que tenían que sujetarse las y los interesados, la forma de asegurar la garantía de audiencia a su favor durante el procedimiento, la emisión de los resultados finales y, en general, todos los aspectos inherentes al periodo de obtención y verificación de los respaldos dados por la ciudadanía a determinadas candidaturas.

Así, fue la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores quien llevó a cabo la revisión y determinó que solamente Margarita Ester Zavala Gómez del Campo

⁹ Sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-841/2017 y acumulados.

alcanzó el porcentaje establecido en la ley, con lo cual, el Consejo General del INE concluyó que el hoy inconforme no obtuvo el apoyo necesario, lo que constituye materia de controversia.

Asimismo, ello propició que en diverso acuerdo la misma autoridad tuviera por no presentada su solicitud de registro como candidato independiente a Presidente de la República, cuestión que igualmente se reclama en esta instancia.

c) Análisis de los agravios.

Apartado 1. Inconstitucionalidad de los numerales 33 y 34 de los lineamientos, así como la violación a la garantía de audiencia.

Inconstitucionalidad de los preceptos.

En cuanto al primer aspecto, el agravio es **infundado** dado que los lineamientos 33 y 34 son conformes al orden constitucional, según el test de proporcionalidad que se desarrolla en párrafo siguientes.

Con relación al test de proporcionalidad la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **tesis 1a. CCLXIII/2016¹⁰** con la voz: **TEST DE**

¹⁰ Visible en [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 36, Noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 915. 1a. CCLXIII/2016 (10a.).

PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL, ha sustentado que dicho instrumento de ponderación constitucional es útil para verificar la razonabilidad de la incidencia de disposiciones secundarias en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales, mismo que tiene cuatro componentes o subprincipios:

- a. Fin constitucionalmente legítimo.** Conforme a este subprincipio, la intervención legislativa debe perseguir un fin constitucionalmente reconocido y válido.
- b. Idoneidad.** Que la medida resulte idónea para satisfacer el propósito constitucional.
- c. Necesidad.** Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.
- d. Proporcionalidad en sentido estricto.** La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido.

Para correr el test de proporcionalidad, la tesis citada divide su análisis en dos etapas.

En la primera, debe determinarse si la medida legislativa, o en el caso los Lineamientos, limitan los derechos fundamentales del demandante, a saber: los derechos al voto en su vertiente pasiva y a una defensa adecuada. Al respecto, más que advertirse una limitante a los derechos alegados, debe entenderse que desde la perspectiva del actor los lineamientos que controvierte implican una condicionante u obstáculo para que pueda alcanzar el ejercicio del derecho a ser votado y, a su juicio, le impidieron cuestionar la calificación de los apoyos ciudadanos que obtuvo, de la cual deriva la imposibilidad de postularse como candidato independiente.

La segunda etapa comenzará si, del estudio de las normas impugnadas, se confirma la incidencia en el ámbito de protección de los derechos aludidos; si es así, deberá examinarse la existencia de una justificación constitucional para que la medida reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho.

Precisado lo anterior, se analizará si los numerales impugnados cumplen con los estándares de proporcionalidad, necesidad, idoneidad y legalidad.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

Cabe señalar que el test se efectuará de manera conjunta respecto de ambas disposiciones, pues las razones que el actor da para sostener su inconstitucionalidad son iguales.

Los numerales 33 y 34 de los lineamientos prevén lo siguiente:

33. Una vez recibida la información en el servidor central del Instituto, el sistema emitirá un acuse de recibo a la o el aspirante y a la o el Auxiliar/Gestor (a), que contendrá los datos del apoyo ciudadano que han sido cargados al sistema. Es decir, señalará el número de envíos, el número de registros recibidos, el folio de cada registro recibido y, en su caso, los registros pendientes de enviar. Los acuses de recibo no contendrán datos personales.

34. Al ser recibida por el Instituto la información de los registros de apoyo ciudadano capturados, ésta se borrará de manera definitiva del dispositivo móvil.

En esencia, el inconforme aduce que tales provisiones son inconstitucionales porque obstaculizan su derecho de audiencia y defensa, en la medida que le impidieron contar con los elementos necesarios para defenderse frente a la verificación de los apoyos ciudadanos que realizó la responsable.

Esta Sala considera que las normas son constitucionales, por lo siguiente:

- a. Sí persiguen un fin constitucionalmente válido, por que el dispositivo móvil se implementó justamente

como herramienta para la captación más ágil y certera de los apoyos ciudadanos y la verificación más expedita del original de la credencial para votar, que debía mostrarse al momento de otorgar el respaldo. Sin embargo, para cumplir con ese objetivo no era necesario que los acuses de recibo contuvieran datos personales o que la imagen de la credencial se conservara en los dispositivos, en tanto que todos esos datos se almacenan en una base de datos en poder del INE, la cual puede ser consultada en términos del numeral 35 de los propios Lineamientos.

- b.** Conforme al subprincipio de idoneidad, las medidas son acordes con el uso limitado de la información que le proporcionen los ciudadanos a las y los aspirantes, porque estos únicamente están encaminados a la manifestación de respaldo y no para otros fines.

- c.** Al tenor del subprincipio de necesidad, la medida es adecuada porque a través de la fotografía que el dispositivo móvil toma del documento con el cual se demuestra la captación del apoyo ciudadano, puede verificarse su autenticidad, ya que como se estableció en la normativa atinente, únicamente el

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

original de la credencial para votar es válida para tenerla por acreditado, sin causar a la o el aspirante una afectación gravosa en su proceso de recabar apoyos ciudadanos, sino que se lo facilita.

Asimismo, la implementación de la aplicación móvil genera que el registro del apoyo concedido se refleje de manera inmediata en el Sistema creado al efecto y ello permite la verificación de las posibles inconsistencias que puedan actualizarse en relación con el cotejo del listado nominal, y con el resto de los registros del mismo aspirante, lo que no produce una imposibilidad probatoria de los aspirantes, quienes como se ha dicho, en términos del numeral 35 de los Lineamientos, pueden solicitar la revisión .

Para lograr esos objetivos, es innecesario conservar la fotografía en el dispositivo móvil, ya que en el sistema se guardan los datos respectivos, el cual se alimenta justamente, con la fotografía que el dispositivo móvil de forma expedita le envía.

Por otra parte, la previsión en torno a que el acuse de recibo no contuviera datos personales, es igualmente idónea, pues constituye un instrumento confiable para que las y los aspirantes pudieran verificar que todos los apoyos ciudadanos captados

fueran recibidos y fiscalizados por el INE, sin que para ello fuera necesario contar con la información a que alude el inconforme para defensa de su derecho.

- d.** Finalmente, por cuanto hace al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, las medidas cuestionadas cumplen con tal parámetro porque no generan afectación en el derecho a ser votado del actor, pues no obstaculizan el procedimiento de captación de apoyos ni le impiden verificar que éstos se hubieran reflejado en el sistema que los contabiliza y revisa, en virtud de que su envío atinente generaba el acuse de recibo inmediato, con el cual podía en su caso contrastarse el registro respectivo.

En esas condiciones, no se advierte una afectación directa a los derechos de ser votado y defensa, puesto que las medidas no inciden de manera alguna en la posibilidad de formular las alegaciones pertinentes o la obtención del carácter de candidato, además que, las disposiciones del cuerpo normativo al que se refiere, establecen que el aspirante o las personas autorizadas por el mismo, tendrán acceso a los datos recabados mediante el propio sistema que el INE empleará para tal efecto, pudiendo tener acceso a él en todo momento, con lo cual, en caso de haber algún reporte de

irregularidad de los apoyos ciudadanos reportados en el sistema, éste puede ser consultado por la o el aspirante mediante una contraseña y usuario proporcionados por la autoridad electoral administrativa.

De ahí que, como se anticipó, las normas no son contrarias al orden constitucional.

Violación a la garantía de audiencia.

Luego, por lo que hace al segundo tema esta Sala considera que el agravio es **fundado**, porque la responsable vulneró la garantía de audiencia del inconforme.

El artículo 385, apartado 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que es atribución del INE a través de la Dirección Ejecutiva el Registro Federal de Electores, verificar que los aspirantes a candidatos independientes hayan cumplido con el porcentaje de apoyo ciudadano, acorde con la elección a la que aspiren ser registrados.

En observancia a ese mandato, la responsable emitió los lineamientos para la verificación del apoyo ciudadano, donde estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

- La utilización de un portal web para consultar el avance del apoyo ciudadano captado y la utilización de una aplicación móvil para recabarlo. *(numerales 11, 14 y 19)*

- Los registros de apoyo capturado se almacenarían con un mecanismo de cifrado de seguridad de información para su envío al servidor central, el cual emitiría un acuse de recibo y, hecho lo anterior, se borrarían de manera definitiva en el dispositivo móvil. *(numerales 30, 31 y 34)*

- La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sería la encargada de verificar la situación registral de los apoyos ciudadanos, cuyo resultado debería reflejarse en el portal web a más tardar dentro de los tres días siguientes a la recepción de la información. *(numeral 36)*

- Los registros clasificados como “No encontrados en la lista nominal” sería remitidos a la Mesa de Control, donde se verificarían los datos cargados contra la información captada por los auxiliares/gestores mediante la aplicación móvil, debiendo reflejarse el resultado de ese procedimiento en el portal web en un máximo de diez días. *(numeral 37)*

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

- Los archivos que generara la aplicación móvil sustituirían a las cédulas de respaldo y copias de la credencial para votar. *(numeral 39)*
- Una vez que el aspirante contara con el número suficiente de apoyos requeridos, debía solicitar una cita para la entrega física de la solicitud de registro. *(numeral 41)*
- El veintitrés de marzo, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores informaría a las juntas locales, distritales o la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos el resultado de la verificación sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano. *(numeral 42)*
- En todo momento, las y los aspirantes tendrían acceso al portal web para verificar los apoyos cargados en el sistema, el estado de cada uno de ellos, así como manifestar lo que a su derecho conviniera, en cualquier momento y previa cita, dentro del periodo de obtención de apoyos. El análisis de efectuaría por la instancia competente en conjunto con las y los interesados. *(numeral 43)*

- Finalmente, en lo que al caso interesa, a más tardar dentro de los siete días posteriores a la conclusión del periodo para recabar los apoyos ciudadanos, se le informaría a la o el aspirante el listado preliminar de los apoyos recabados y su estado registral, para que, en el término de cinco días ejerciera su garantía de audiencia. (*numeral 45*)

Ahora bien, la forma en que desarrolló el proceso de verificación en sus distintas fases, se describe ampliamente en el *Dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2017-2018*, cuya aprobación por el Consejo General del INE constituye el primero de los actos reclamados en esta instancia.

En lo que interesa, en ese documento se advierte lo siguiente:

- La revisión se efectuó en dos fases: preliminar y definitiva. La primera inició desde que se envió la información de los apoyos ciudadanos desde los dispositivos móviles al servidor del INE y hasta la conclusión del plazo para recabarlos. La segunda, desde que concluyó el plazo referido y hasta que se rindió el informe sobre su validez por parte de la

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
(consideración 22)

- **En ambas fases se observó la garantía de audiencia de los interesados**, toda vez que a través del portal web estaban en aptitud de dar seguimiento y formular observaciones a los apoyos cargados en el sistema *-fase primera-* y, en el término de cinco días concedido para ese efecto, manifestar lo conducente respecto al resultado final de la verificación *-fase segunda-*. (consideración 23)
- En la fase preliminar, **la Mesa de control advirtió diversas inconsistencias constantes y reiteradas** en los expedientes electrónicos de las cédulas de respaldo, en las que destacaron las siguientes: **1)** Fotografías de fotocopias de credencial para votar; **2)** Simulación de la credencial para votar; **3)** Ausencia de firma; **4)** Captura de dos anversos o dos reversos; **5)** Captura de anverso y reverso de dos credenciales distintas; **6)** Varios registros con la misma credencial pero diferentes claves de elector; **7)** Imágenes ilegibles; **8)** Fotografía de documentos distintos a la credencial para votar; **9)** Imagen de una credencial tomada de una pantalla o monitor.
(consideración 27)

- **Las y los aspirantes tuvieron permanentemente los elementos necesarios para realizar las aclaraciones pertinentes en la verificación preliminar**, dado que podían solicitar cita para ejercer su derecho de audiencia sobre los registros **no encontrados o con inconsistencias**, para lo cual la autoridad asignó a través del Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano aquéllos que se encontraban en esa situación, así como personal y equipo de cómputo suficiente para trabajar con las personas designadas por la o el interesado.

Asimismo, se aclara que **la única finalidad era constatar que la información contenida en el expediente electrónico cumpliera con los requisitos contenidos en los lineamientos para la verificación de apoyos ciudadanos**, actividad que, además, se realizó en presencia de la o el solicitante, o bien con la asistencia de su representante legal.

Por otra parte, dentro de los siete días posteriores a la conclusión del plazo para recabar el aval de las y los ciudadanos, se notificó a cada aspirante el listado preliminar de los apoyos y su situación registral.

Ni en la revisión preliminar ni en este último caso, el actor solicitó revisión o aclaración. *(consideración 43)*

- Las y los cuarenta y seis aspirantes conocieron la situación registral preliminar de sus apoyos, conforme a la siguiente clasificación: **1)** Apoyos ciudadanos enviados al INE; **2)** Apoyos ciudadanos en lista nominal; **3)** Apoyos ciudadanos duplicados para un mismo aspirante; **4)** Apoyos ciudadanos duplicados con otros aspirantes; **5)** Apoyos ciudadanos en otra situación registral *-en padrón, bajas o datos no encontrados-*; y, **6)** Apoyos ciudadanos con inconsistencias *-documento inválido, fotocopia de credencial, credencial ilegible, fotografía no válida, simulación de credencial para votar, sin firma, sin copia de credencial, cédula sin leyenda o cédula en copia-*. *(consideración 44)*
- La revisión preliminar arrojó que de las y los cuarenta y seis aspirantes, sólo tres *-Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, Armando Ríos Piter y Margarita Ester Zavala Gómez del Campo-* cumplieron preliminarmente con el porcentaje requerido y la dispersión territorial, lo que implicó que pasaran a la fase definitiva de revisión final, **donde se examinaría**

el documento soporte del apoyo ciudadano.
(consideración 45)

- La autoridad **determinó llevar a cabo una revisión aleatoria** de los apoyos cuya situación registral fuera “encontrados en lista nominal” respecto de aspirantes que presuntamente rebasaron el porcentaje exigido, al estimar que conforme al marco jurídico aplicable, lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad y por esta Sala Superior en distintas ejecutorias, resultaba necesario verificar la autenticidad de los apoyos.

Para ello, era necesario revisar el documento en que se basaban aquéllos, para constatar que se trataba de una credencial de elector y no uno distinto, porque no sólo podían fundamentarse en el reconocimiento óptico que efectuó la aplicación móvil, sino en la autenticidad misma del soporte.

Así, determinó que la verificación implicaba dos actividades: **1)** Revisar si los apoyos coincidían con un registro localizado en la lista nominal de electores; y **2)** Revisar la autenticidad del documento soporte. La primera, era exclusivamente de carácter

cuantitativa y desde el punto de vista registral, mientras que la segunda obedecía a un aspecto cualitativo o sustantivo.

Esto derivó en que mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0818/2018 se le comunicara al ciudadano Armando Ríos Piter, esencialmente, el estado que guardaban los registros que envió, **que presuntamente había logrado recabar el apoyo ciudadano exigido por la ley** y que se encontraba pendiente la revisión de los expedientes electrónicos con los que obtuvo el apoyo ciudadano, **por lo que las cifras ahí indicadas podrían sufrir modificaciones e impactar la determinación final respecto al porcentaje y la dispersión geográfica.**

Luego, producto de la revisión a la muestra aleatoria, advirtió inconsistencias en más del diez por ciento de los casos, por lo que comunicó a la y los aspirantes que procedió a una revisión total de los apoyos localizados en la lista nominal y les entregó un archivo adjunto con los diversos casos y la modificación de la situación registral, al haberse presentado alguna de las hipótesis siguientes. **1)** Simulación de credencial para votar; **2)** Fotocopia de credencial; y **3)** Documento inválido. Todo ello,

para que en el término de cinco días ejercieran su garantía de audiencia.

Ese oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1125/2018 fue notificado al hoy inconforme el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, quien a pesar de que compareció por escrito el día veintiuno siguiente, se limitó a realizar diversas observaciones, no así a verificar los registros en que se advirtieron inconsistencias. (*consideración 47*)

- Para constatar la autenticidad de los apoyos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizó una selección muestral, **la cual serviría de base para determinar si debían revisarse la totalidad de los apoyos**. La muestra probabilística fue de quince mil cuatrocientos treinta y tres casos, con un método sistemático aleatorio con un nivel de confianza de noventa y cinco por ciento, así como un margen de error inferior al uno por ciento.

Con base en ese estudio, determinó que debían analizarse la totalidad de los registros encontrados en listada nominal correspondientes a la y los aspirantes, lo que implicó revisar tres millones

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

trescientos treinta y cinco mil trescientos cuarenta y tres apoyos. *(consideración 48)*

- Producto de la revisión total, determinó que Armando Ríos Piter presentó ochocientos once mil novecientos sesenta y nueve registros inválidos por simulación de la credencial para votar; ochenta y ocho mil ciento ochenta y tres inválidos por fotocopia de la credencial; y seis mil doscientos sesenta y cinco porque el documento resultaba inválido. *(consideración 50)*
- El dieciséis de marzo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos notificó a la y los interesados el resultado de la revisión para que previa cita, ejercieran su garantía de audiencia. Para ello y considerando el número de registros a revisar, designó personal y equipos de cómputo suficientes para el análisis de las inconsistencias.

En el caso del hoy inconforme, en el dictamen controvertido dio respuesta a los planteamientos que éste formuló por escrito presentado el veintiuno de marzo, donde se quejó de la fecha en que le fue notificado el oficio, la falta de información completa para ejercer su derecho de audiencia, el borrado de

datos de la aplicación móvil y la incertidumbre respecto de la información proporcionada. *(consideración 52)*

- Consideró que la interpretación gramatical, sistemática, funcional y armónica de los artículos 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 2, inciso c), 7, párrafo 3, 361, párrafo 1, 362, párrafo 1, incisos a) y b), 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI y 385, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conducía a estimar que no podían computarse como válidos los apoyos ciudadanos que: **1) No tuvieran firma; 2) Fueran fotocopia de la credencial; 3) El documento fuera inválido; y, 4) Se tratara de una simulación de credencial de elector.** *(consideración 53)*
- Con base en todo el procedimiento descrito, arribó a la conclusión de que **el actor no alcanzó el porcentaje de apoyo exigido**, pues sólo doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y seis apoyos del millón setecientos sesenta y cinco mil quinientos noventa y nueve que exhibió, resultaron válidos. Es decir, **sólo consiguió el veintiocho por ciento de los ochocientos sesenta y seis mil quinientos noventa y tres exigidos en la ley**, con una dispersión, además,

que sólo se logró en tres entidades federativas de las diecisiete necesarias. (*consideración 56*)

Entonces, conforme a las disposiciones legales, los lineamientos de verificación y el procedimiento seguido por la responsable, se advierte que existió una violación a la garantía de audiencia, pues en el caso, ésta sólo se concedió formalmente y no materialmente.

Los siguientes apartados demostrarán la tesis antes señalada.

a. Procedimiento de verificación.

Debe tenerse presente que aun cuando la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores es quien tiene la atribución y correspondiente obligación de verificar que las y los aspirantes a una candidatura independiente cumplan con el porcentaje de apoyo ciudadano exigido por la ley, ello no implica que dicho procedimiento esté exento de reglas.

Incluso, el propio Consejo General del INE determinó en el artículo décimo primero transitorio del Reglamento de Elecciones, que antes del inicio del proceso electoral federal en curso, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos debía presentar los lineamientos para verificación del porcentaje de apoyo ciudadano exigido para quienes aspiren a una candidatura independiente.

Por esa razón, se emitieron los lineamientos a que se ha hecho referencia con antelación, los cuales regían tanto la actuación de las autoridades como de las ciudadanas y los ciudadanos involucrados en el procedimiento.

Ahora bien, al margen de que esas disposiciones se hayan expedido en ejercicio de la facultad reglamentaria y regulen las actividades del INE en cuanto a ese tópico, lo cierto es que no fueron observadas a cabalidad para la verificación de los apoyos ciudadanos, particularmente en lo que hace a la concesión de la garantía de audiencia; esto en detrimento de la esfera jurídica del ciudadano Armando Ríos Piter.

En el caso, es claro que la autoridad no sólo tiene la atribución sino la obligación de verificar que los apoyos brindados por los ciudadanos sean veraces, lo que no únicamente implica cerciorarse sobre la situación registral, sino también de la exteriorización de la voluntad y la existencia del documento idóneo que avala el ejercicio del derecho.

Por ello, es correcto que durante el proceso se desplieguen las acciones necesarias para alcanzar ese objetivo, siempre que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y no se impida una adecuada defensa a quienes puedan resentir una afectación en su esfera jurídica.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

Así, en el caso la autoridad optó por dividir la revisión en una fase preliminar y una definitiva, en las cuales estableció los mecanismos formales para que las y los aspirantes a candidatos independientes pudieran ejercer su derecho a formular observaciones y realizar las correcciones pertinentes a los apoyos ciudadanos captados.

Sin embargo, las actividades que llevó a cabo en cada una de esas etapas son las que finalmente constituyeron una violación desde el punto de vista procesal en perjuicio del hoy impugnante, pues materialmente le impidieron ejercer su derecho de audiencia antes de la emisión del acto lesivo de derechos que en el caso, fue la determinación sobre el incumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano.

En el dictamen cuya aprobación se controvierte, la autoridad razonó que la fase preliminar *-que abarcó desde la captación de los apoyos hasta el vencimiento del plazo para recabarlos-* era de carácter cuantitativo y únicamente tenía como propósito verificar el estado registral.

En otras palabras, a su juicio sólo constituía una oportunidad para constatar que los registros enviados por los auxiliares al servidor central contuvieran información

que fuera coincidente con aquella que aparecía en la lista nominal.

De esta forma, la revisión en cuestión permitía a las y los interesados acceder al portal web, con la finalidad de observar el avance en la captación del aval ciudadano, sin embargo, sus efectos sólo se circunscribían al aspecto registral, sin involucrar otro tipo de incidencias o irregularidades.

Lo anterior se corrobora con el hecho de que, sólo en aquellos casos donde un registro no fue encontrado en la lista nominal se remitía a la Mesa de control, donde no únicamente se analizaba la falta de coincidencia de los datos, sino también el aspecto sustantivo del apoyo ciudadano.

Posteriormente, en la etapa que la responsable denominó definitiva *-aquella que abarca desde el vencimiento del plazo para captar el apoyo ciudadano y la presentación del informe sobre los resultados de la revisión-* se avocó entonces a los aspectos sustanciales respecto de los tres aspirantes que, en principio, habían obtenido el apoyo necesario y la dispersión geográfica.

Ese actuar resulta carente de fundamentación y motivación, porque no existe alguna justificante jurídica que sustente la omisión en que incurrió el INE de verificar desde el inicio del proceso, tanto la situación registral

como la validez misma de cada apoyo, esta última basada en la exteriorización de la voluntad y la idoneidad intrínseca del documento base del ejercicio del derecho.

Al respecto, debe tenerse presente que jurídicamente el examen de los elementos antes señalados, no estaba supeditado a la conclusión del periodo en que las y los aspirantes válidamente pueden recabar el apoyo de la ciudadanía.

Tampoco estaba condicionado a que primeramente se surta un presupuesto de naturaleza cuantitativa, para que posteriormente se verifique lo propio desde el ámbito cualitativo.

Las normas jurídicas y los lineamientos que en su oportunidad la propia autoridad definió, no establecen esas hipótesis. Por lo tanto, la forma en que se ejercieron las facultades de verificación *-esperar a que venciera el plazo para revisar la materialización del consentimiento y la validez del documento base-* obstaculizaron gravemente el derecho de Armando Ríos Piter a establecer una defensa adecuada dentro del procedimiento, pues en el lapso en que se desarrolló éste, no estuvo en aptitud de adoptar las acciones que a su interés resultarían pertinentes en defensa de su derecho político-electoral de ser votado.

Al respecto, la propia autoridad reconoció en el dictamen que era su obligación verificar que los apoyos ciudadanos cumplieran con todas las condicionantes legales para considerarse válidos, sin embargo, en lugar de avocarse al análisis de todas ellas durante los ciento veintisiete días en que aquéllos fueron recabados, optó por únicamente estudiar la situación registral y dejar de lado las valoraciones sustantivas en cuanto a su idoneidad para la revisión final.

De esta forma, durante el periodo indicado, el ciudadano sólo habría estado en posibilidad de formular consideraciones en torno a la exclusión de un registro que sí aparecía en la lista nominal, más no así respecto a la autenticidad del documento y la veracidad en cuanto a la exteriorización de la voluntad, pues ésta última, durante la fase preliminar, fue objeto de escrutinio únicamente en los casos que pasaron por Mesa de Control.

Al respecto, el propio INE reconoció que en las actividades realizadas por la Mesa de control, se detectaron varias inconsistencias e irregularidades en los expedientes electrónicos de las cédulas de respaldo, las cuales se presentaron de forma consistente y reiterada, entre las cuales destacaban, por lo que al caso interesa, fotocopias de la credencial de elector y simulación de la credencial para votar.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

Entonces, si desde la fase preliminar de revisión se apreciaron diversas irregularidades que no apuntaban a un defecto en la situación registral, sino al aspecto sustantivo de los apoyos ciudadanos, resulta inexplicable que desde ese momento no se hayan adoptado las acciones y medidas necesarias para que tales inconsistencias se hicieran del conocimiento de las y los aspirantes para que estuvieran en aptitud de ejercer su derecho a una adecuada defensa.

No existe una razón para que el análisis correspondiente y la vista a las y los interesados respecto de inconsistencias sustanciales y no registrales, se haya postergado hasta la conclusión del periodo para la obtención del apoyo, pues se insiste, las normas aplicables no estipulan alguna división del trabajo de revisión, como tampoco fijan que algunos requisitos se examinen en una etapa y el resto en una diversa.

Aunado a lo anterior, el estudio que debía realizarse respecto de cada uno de los registros no estaba condicionado a un análisis muestral, dado que la carga que debía cumplirse por la autoridad administrativa electoral estribaba en la revisión de todos y cada uno de ellos.

Por ello, si hubiera desplegado cabalmente sus atribuciones durante todo el procedimiento de revisión y

no únicamente en la etapa final, habría resultado innecesario recurrir a un estudio que, como se apuntó, tampoco tenía un sustento jurídico o razonable en términos del procedimiento.

Finalmente, no debe pasar inadvertido que la captación de los apoyos ciudadanos no fue una actividad que las y los aspirantes realizaron de forma directa, sino que se implementó todo un sistema en que intervinieron auxiliares a través dispositivos móviles.

Esto, aunado a que los registros se borraban por razones de protección a datos personales y únicamente permanecían en poder de las y los aspirantes los acuses de recibo de los envíos efectuados, con mayor razón exigía que desde el primer día y durante la fase preliminar, la autoridad llevara a cabo un análisis puntual, completo y exhaustivo sobre la validez de todos y cada uno de los apoyos y no solamente respecto de la situación registral.

b. Consideraciones en torno a la garantía de audiencia.

El derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo constituye una formalidad en cualquier procedimiento que pueda culminar con la afectación a un derecho, sino que en su aspecto medular, implica la obligación de garantizar de manera real y efectiva que

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

cualquier persona pueda defenderse antes de que se emita el acto que afecta su esfera jurídica.

Así, no es suficiente que en un procedimiento se prevea la posibilidad de que una ciudadana o ciudadano acuda en defensa de sus intereses, sino que es menester la existencia de condiciones que razonablemente le permitan entablar una oposición adecuada, pues de lo contrario, la finalidad constitucionalmente fijada sería inasequible.

La razonabilidad mencionada está vinculada a la naturaleza misma del procedimiento y los elementos necesarios que deben estar a disposición de quien acude en defensa de su derecho. Si tales aspectos no se observan, entonces la audiencia concedida pierde todo propósito o sentido, lo que deriva en la inobservancia de esa exigencia constitucional.

Por ello, la garantía en su ámbito material implica que quien es parte en el procedimiento, debe estar en aptitud de conocer oportunamente y a cabalidad todos los aspectos que resulten necesarios para la defensa de sus derechos, en función de la complejidad, las pruebas y todos aquellos aspectos involucrados. Al caso, resulta ilustrativa la razón esencial que informa la tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. PARA QUE

SE RESPETE EN LOS PROCEDIMIENTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS, LA OPORTUNIDAD DE PRESENTAR PRUEBAS Y ALEGATOS DEBE SER NO SÓLO FORMAL SINO MATERIAL”¹¹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

El tribunal interamericano ha observado que el elenco de garantías judiciales mínimas tuteladas en el artículo 8 de la Convención se aplican a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo precepto, es decir, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Esto revela que el individuo tiene el derecho al debido proceso en todos los órdenes. Es un derecho humano que, en conjunción con otros, permite alcanzar decisiones justas, no estando la administración pública excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

¹¹ Visible en [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Abril de 1998; Pág. 21. P. XXXV/98.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar en diversos casos el artículo 8° de la Convención Americana, ha sostenido que ese numeral prevé las garantías mínimas que se deben observar en todo juicio o procedimiento; por lo que, el derecho a la defensa adecuada no se agota en el listado ahí contenido, sino implica observar las garantías del debido proceso, entre otras, la oportunidad de defensa.

En ese sentido, ha razonado que tales garantías son exigibles a todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional y ha señalado que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, éste tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías de debido proceso legal.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado en la jurisprudencia de rubro “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”¹², que la garantía de audiencia consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos.

¹² Visible en [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Diciembre de 1995; Pág. 133. P./J. 47/95.

De ahí que su respeto impone a las autoridades la obligación de que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que en forma genérica, se traducen en: **1)** La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; **2)** La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **3)** La oportunidad de alegar; y **4)** El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

En esa lógica, el INE no debió esperar hasta la etapa de revisión final para conceder cinco días en los que el ciudadano pudiera realizar las manifestaciones o apreciaciones que estimara pertinentes respecto de las inconsistencias detectadas, porque ello resultaba materialmente imposible en ese plazo.

Lo anterior, si se toma en consideración que el número de registros a revisar era de novecientos seis mil cuatrocientos diecisiete, los cuales pudieron analizarse paulatinamente y con la anticipación debida desde el día quince de octubre de dos mil diecisiete -*fecha en que inició el plazo para que el inconforme recabara los apoyos ciudadanos*-, permitiendo tutelar debidamente el derecho a una defensa adecuada.

No pasa inadvertido lo razonado por la responsable, en torno a que el ciudadano no solicitó audiencia durante la etapa preliminar y tampoco desahogó la vista que se le

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

formuló con los resultados de la revisión final, no obstante que puso a su disposición el personal y los equipos de cómputo necesarios para realizar el estudio de los casos que fueron clasificados con inconsistencias.

Sin embargo, tales acciones no resultaban suficientes o idóneas para asegurar el correcto ejercicio de la garantía de audiencia, pues con independencia de la capacidad técnica y humana del INE, lo cierto es que quien debía llevar a cabo la revisión de los registros y efectuar las manifestaciones que considerara oportunas, era el interesado.

En esas circunstancias, es claro que quien aspira a una candidatura independiente no cuenta con los recursos humanos y económicos equiparables con aquellos con que cuenta la autoridad, incluso, debe reconocerse que tampoco son necesariamente iguales entre los propios contendientes.

Desde esa óptica, no obstante que se haya demostrado la disponibilidad en cuanto a los recursos y el acceso a la información para que el quejoso estuviera en aptitud de imponerse de ella, lo cierto es que resultaba imposible materialmente efectuar el cotejo en el tiempo concedido.

En suma, tanto en las fases preliminar como definitiva, el esquema diseñado e implementado por el INE buscaba

otorgar a las y los aspirantes la posibilidad de imponerse oportunamente del estado que guardaba el proceso de captación de apoyo ciudadano.

En ambas, el propósito perseguido era constatar que los registros enviados fueran plenamente válidos, no solamente desde la óptica registral sino también desde el punto de vista sustantivo, lo que permitiría que cualquier persona interesada pudiera observar el avance de cada aspirante y, a su vez, que éstos estuvieran en posibilidad de formular las observaciones pertinentes.

El que no se haya efectuado así, en forma alguna pone en duda la veracidad de los resultados obtenidos por la responsable, tampoco implica por sí mismo que la calificación de los registros haya sido incorrecta o que no hayan existido las irregularidades que la autoridad advirtió, sin embargo, sí constituye una violación a la garantía de audiencia y, por lo tanto, al derecho de una defensa adecuada.

Esto, porque la actividad que debió ser desplegada durante más de ciento veinte días se realizó únicamente en la revisión final, la cual se efectuó desde el veintiséis de febrero y hasta el dieciséis de marzo.

c. Afectación al derecho político-electoral de ser votado.

La garantía de audiencia, como parte del debido proceso, concede protección frente a los particulares de cara a decisiones que puedan afectar sus derechos, ya sea impidiéndoles su pleno ejercicio o privándoles de ellos.

Esto implica que su observancia siempre ésta vinculada a la protección de uno o más derechos distintos, por lo que no guarda una autonomía en la medida que se constituye como un freno a la actividad estatal frente a la esfera jurídica de los particulares y, su plena realización, no constituye un fin en sí mismo, sino un medio.

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza que todas las personas gozarán de todos los derechos reconocidos en la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse sino en los casos y bajo las condiciones que la norma fundamental establece.

Asimismo, se impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad **y progresividad,**

estableciendo además, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y los tratados internacionales de la materia, **favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas.**

Para el caso en análisis, es necesario puntualizar en torno a la interpretación pro persona y el principio de progresividad.

El primero, por una parte, impone a las autoridades preferir aquella norma que resulte más benéfica para la tutela y protección de los derechos humanos. Esto es, ante la existencia de dos disposiciones que regulan aspectos similares pero con alcances distintos, se debe optar por aquella que garantice de mejor manera el pleno ejercicio de un derecho fundamental.

Por otra parte, también integra un principio de interpretación de las normas, donde en consonancia con el orden constitucional y con el resto de los principios interpretativos previstos en las leyes, debe otorgarse sentido y alcance a las disposiciones constitucionales y legales con el mayor grado de protección a los derechos humanos.

Por su parte, el principio de progresividad implica que en la aplicación e interpretación de las normas vinculadas al ejercicio de los derechos humanos, no se generen retrocesos mediante la imposición de limitaciones o

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

restricciones que ya habían superadas con antelación y, por el contrario, se tienda a la maximización del derecho.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el principio en comento ordena ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

De ahí que se derivan exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas como a sus aplicadores. Las primeras, están encaminadas a la ampliación en el alcance y tutela de los derechos humanos; las segundas, imponen una prohibición de regresividad, entendida como la no limitación, restricción, eliminación o desconocimiento del alcance y tutela lograda previamente.

Así se aprecia en la jurisprudencia de rubro: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”¹³.

Bajo los principios aludidos, la función de este Tribunal Constitucional se debe orientar a lograr el pleno ejercicio y protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos que se encuentran dentro del catálogo de derechos humanos.

¹³ Visible en [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 47, Octubre de 2017; Tomo I; Pág. 189. 1a./J. 85/2017 (10a.).

Esa función implica reconocer que, aun cuando el ejercicio de esos derechos es objeto de limitaciones válidas dentro de los ordenamientos legales, ello no significa que éstas deban constituir obstáculos insalvables o carentes de funcionalidad dentro del sistema democrático, ya sea por el contenido mismo de la norma o por la manera en que su aplicación se desarrolla por la autoridad competente.

Por el contrario, al resolver las controversias jurídicas se debe privilegiar el núcleo esencial del derecho constitucionalmente reconocido, así como las razones que el Poder Reformador de la Constitución tuvo en consideración para instrumentarlo dentro del ordenamiento jurídico vigente.

Por esas razones, la aplicación del principio pro persona lleva a determinar que los vicios acontecidos en el procedimiento para recabar apoyo ciudadano que afectaron la garantía de audiencia del inconforme, no deben subsistir en su perjuicio.

De igual forma, adoptar una medida que no repare con la mayor eficacia el derecho involucrado, implicaría la inobservancia al principio de progresividad desde su dimensión positiva, en relación con las medidas reparadoras o compensatorias que el Estado está obligado a implementar frente a la violación a los derechos humanos.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

En efecto, el artículo primero constitucional dispone que el Estado deberá, entre otras cosas, **reparar** las violaciones a los derechos humanos.

Este último aspecto, la reparación, es consustancial a la preservación del régimen de derechos fundamentales consagrado tanto en la Constitución como en diversos tratados internacionales en la materia, de los cuales México forma parte.

Ordinariamente, ese fin se alcanza al devolver las cosas al estado que guardaban antes de que se cometiera la violación, con lo cual se logra un efecto reparador en la esfera jurídica de quien sufrió la afectación.

Así, cuando tiene lugar la transgresión a la garantía de audiencia, el efecto natural es que se retrotraigan los efectos para conceder a la persona la oportunidad de que haga valer su derecho, realice las manifestaciones pertinentes para su defensa, ofrezca pruebas y en general realice todas aquellas acciones que considere pertinentes, antes de que se dicte el acto de autoridad que puede depararle un perjuicio.

Resulta ilustrativa la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO VULNERADO QUE SE ORDENE EN EL JUICIO DE AMPARO CONSTITUYE LA MEDIDA DE REPARACIÓN PRINCIPAL Y CONLLEVA

OBLIGACIONES TANTO NEGATIVAS COMO POSITIVAS A CARGO DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES”¹⁴.

En ella, sustentó que si bien la restitución del derecho violado es la medida asociada históricamente con el juicio de amparo, lo cierto es que cualquier aproximación que se quiera proponer en la actualidad sobre la forma de reparar la violación a un derecho fundamental a través de su restitución, debe partir de que la moderna teoría de los derechos fundamentales entiende que éstos no sólo comportan prohibiciones que se traducen en obligaciones negativas, sino que también establecen obligaciones positivas y presuponen la existencia de deberes generales de protección a cargo de las autoridades estatales.

Por ello, cuando se viola un derecho que impone a la autoridad la obligación de realizar una conducta positiva, la restitución no puede conseguirse simplemente anulando el acto de autoridad, sino obligando a ésta que realice la conducta que está ordenada por el derecho en cuestión.

Lo anterior, según se expone, es consonante con los amplios poderes que la Ley de Amparo concede a los jueces para lograr la restitución del derecho violado.

Por otra parte, la propia Primera Sala ha considerado que la obligación de reparar a las víctimas cuando se ha

¹⁴ [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 471. 1a. LI/2017 (10a.).

concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquéllas, es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia.

Así, **la reparación ideal cuando acontece una violación de derechos humanos es la entera restitución a la víctima**, la cual consiste en restablecer la situación antes de la vulneración.

Sin embargo, **ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas**, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias.

Así se advierte de la tesis aislada de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO"¹⁵.

Esa misma directriz priva en la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuyo artículo 63 se establecen a favor de la Corte Interamericana amplias facultades para que se garantice a quien resintió la lesión su derecho o libertad conculcados.

¹⁵ Visible en [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I; Pág. 949. 1a. CCCXLII/2015 (10a.).

Con relación a esta línea jurisprudencial, la Corte Interamericana ha transitado de la reparación tradicional, esto es, una mera compensación económica, al concepto de reparación integral que ha sido apuntado, la cual se configura como el remedio más amplio para reparar los daños de las víctimas por violaciones a derechos humanos.¹⁶

Esta reparación adecuada o integral debe hacerse, necesariamente, con base en un análisis global de los daños causados a la esfera material e inmaterial del individuo; y determinado, en términos de aquéllos, la medida que permita, en mayor grado, el restablecimiento de las cosas al estado anterior del evento dañoso, o un aproximado a esta medida resarcitoria.¹⁷

Entonces, en un primer momento, al analizar los daños con motivo de una violación a derechos humanos, el Tribunal Interamericano ha establecido que se pueden generar afectaciones en dos categorías principales: "material" e "inmaterial".

¹⁶ Este primer acercamiento atiende al reconocimiento del criterio establecido primeramente por la Corte Permanente de Justicia en el caso *The Factory at Chorzów* de 1927, en el que determinó: "la reparación debe, en la medida de lo posible, eliminar todas las consecuencias del acto ilegal y restablecer la situación que, con toda probabilidad, habría existido si el acto no hubiera sido cometido. Reparación en especie, o si esto no es posible, el pago de una suma correspondiente al valor de lo que la restitución en especie requeriría; la indemnización, si fuese necesario, por daños y perjuicios sufridos de lo que no fuese cubierto por la restitución en especie o el pago en su lugar -tales son los principios que servirían para determinar la cantidad de compensación debida por un acto contrario al Derecho Internacional.

¹⁷ Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 189; Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 222.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

La primera comprende afectaciones de carácter extra-patrimonial, esto es, daños, menoscabo de valores, alteraciones de carácter no pecuniario que haya resentido la persona, mismos que, a su vez, pueden clasificarse en daños en la esfera moral, psicológica, físicos, al proyecto de vida y colectiva o social.

Luego, considerando la naturaleza y el carácter del daño ocasionado en la esfera de un individuo, la reparación puede presentarse bajo las siguientes modalidades: **1)** Restitución; **2)** Rehabilitación; **3)** Satisfacción; **4)** Garantías de no repetición; **5)** Obligación de investigar los hechos y determinar los responsables, en su caso, sancionar; **6)** Indemnización compensatoria.

Igualmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sentado el criterio de reparación amplia o integral respecto de los derechos fundamentales vulnerados.

Así, ha desarrollado la figura de la "satisfacción equitativa" que, al igual que lo dispuso en su momento el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el caso *The Factory at Chorzów*, entiende que la reparación, en vía de restitución, debe dirigirse a eliminar "todas las consecuencias del acto ilegal y restablecer la situación que, con toda probabilidad habría existido si el acto no se hubiera cometido".

Entonces, la teleología que subyace al artículo 41 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos

Humanos y Libertades Fundamentales y el alcance que se le ha dado, prescribe la cesación de la infracción o violación al derecho humano y, en consecuencia, permitir en la medida de lo posible la restitución integral.

Visto lo anterior, en el caso la vulneración a la garantía de audiencia generó una afectación al derecho político electoral a ser votado para un cargo de elección popular de forma independiente a un partido político, pues le impidió estar en aptitud de entablar una defensa adecuada durante el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos y, con ello, establecer de manera indubitable si rebasó la barrera legal prevista en la ley.

Sin embargo, no deben pasar inadvertido los derechos y valores que interactúan en la controversia.

Por una parte, se hace patente el derecho fundamental a ser votado de manera independiente a un partido político, el cual no debe encontrar más restricciones que aquellas previstas en la ley, de las cuales la más emblemática es la obtención de un respaldo ciudadano que demuestre la viabilidad de la candidatura.

Por otra parte, cobra relevancia el principio de certeza, que exige el pleno conocimiento sobre los diversos actos que componen el proceso electoral y la actuación de las distintas autoridades o actores políticos, conforme al marco jurídico aplicable.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

Finalmente, también subyace el principio de equidad, que entre otras cosas exige que las y los participantes puedan contender en igualdad de condiciones, lo que finalmente también se traduce en la observancia al principio de igualdad desde los ámbitos jurídico y material.

Desde esa perspectiva, a pesar de que la autoridad entorpeció el pleno ejercicio del derecho a la garantía de audiencia del actor, debe tomarse en consideración que tampoco resulta factible acceder a la petición de éste, en torno a que se considere colmado el porcentaje de apoyo ciudadano normativamente exigido y se le conceda el registro como candidato independiente a la Presidencia de la República.

Lo anterior, porque la exigencia cuyo cumplimiento está a debate, atiende a una razón de interés público prevista por el legislador ordinario que además, ha sido considerada válida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, donde ha estimado que es acorde al orden constitucional, en la medida que garantiza cierto grado de representatividad y viabilidad en la postulación de un ciudadano de manera independiente a un partido político.

Asimismo, porque la deficiencia en la actuación de la responsable no afectó la certeza o veracidad del procedimiento, sino que únicamente obstaculizó el

derecho de audiencia y defensa del inconforme, el cual es susceptible de reparación mediante la adopción de medidas idóneas y efectivas que permitan la revisión integral de los registros cuyo estado de validez fue modificado en la revisión final.

Ello permitirá asegurar el respeto irrestricto al derecho fundamental del interesado y garantizar la observancia a las normas legales en torno a la postulación de candidatos independientes, pues constituye una medida efectiva para asegurar la reparación del perjuicio sufrido en la esfera jurídica y brindar certeza sobre el cumplimiento del requisito en cuestión.

Asumir lo contrario, implicaría una afectación al principio de certeza y al derecho de igualdad. Lo primero, porque con la intención de tutelar un derecho fundamental, se dejarían de examinar limitaciones válidas a su ejercicio. Lo segundo, porque se variarían las condiciones impuestas a las y los interesados que participaron en el procedimiento, afectando las condiciones de igualdad material y jurídica entre ellos, sin que exista una razón que lo justifique.

Por ende, la violación acreditada debe ser subsanada permitiéndole al actor acceder a toda la información que en su oportunidad el INE debió poner a su alcance, para que en un plazo razonable tenga la oportunidad de imponerse de ella y formular todas las observaciones que a su derecho correspondan.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

Sólo de esta forma se respetará el debido proceso legal y podrá emitirse una determinación definitiva por la autoridad administrativa electoral, donde se establezca con objetividad si el ciudadano inconforme alcanzó el porcentaje de apoyo exigido por la norma.

Tomando en consideración lo anterior y que el número de registros a revisar asciende a novecientos seis mil cuatrocientos diecisiete, lo conducente es que el INE ponga a disposición el personal y equipo de cómputo necesario, acorde con los requerimientos del impugnante, para que la revisión apuntada pueda llevarse a cabo en el plazo de diez días contado a partir del día siguiente a la notificación de la ejecutoria.

Lo anterior, si se toma en cuenta que conforme al artículo 251, apartado 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, actualmente se está desarrollando la campaña para la elección a la Presidencia de la República, en la cual él pretende participar como candidato independiente.

También resulta pertinente conminar al actor, para que en el plazo indicado realice todas las acciones idóneas y eficaces a su alcance para que se efectúe la revisión señalada, en la medida que la garantía de audiencia cuya violación fue reconocida, precisamente tiene como propósito otorgarle la oportunidad para que entable una adecuada defensa de su derecho y acredite ante la instancia competente que adversamente a lo decidido

en el primero de los acuerdos impugnados, sí obtuvo el porcentaje de apoyos ciudadanos previsto en la ley.

Finalmente, al haber resultado fundado el agravio resulta innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad, pues a ningún fin práctico conduciría al haberse definido los alcances que la violación acreditada debe producir.

Además, dado que el argumento central que soportó la decisión adoptada respecto a tener por no presentada la solicitud de registro quedó sin efectos, es claro que también debe revocarse el acuerdo INE/CG288/2018, para que en su oportunidad se dicten sendos acuerdos donde se efectúen los nuevos pronunciamientos que deriven de la revisión ordenada por esta Sala.

SEXTO. Efectos.

Esta Sala considera que deben revocarse los acuerdos INE/CG269/2018 e INE/CG288/2018, exclusivamente por lo que hace a las determinaciones adoptadas respecto de Armando Ríos Piter, para que la autoridad le conceda formal y materialmente la garantía de audiencia respecto de los registros que fueron calificados como inválidos por diversas inconsistencias en la fase final de revisión.

Para ello, deberá proporcionarle todos los elementos humanos y materiales que resulten necesarios, para que

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

la verificación pueda desahogarse en un plazo de diez días, contado a partir de la notificación de esta ejecutoria.

Asimismo, el actor deberá realizar todas las acciones eficaces e idóneas para que en el plazo indicado se lleve a cabo la revisión de los registros, tomando en consideración que la tutela obsequiada le garantiza una defensa adecuada que le otorgue la posibilidad de demostrar que, adversamente a lo determinado en el acuerdo cuya revocación se propone, sí alcanzó el porcentaje de apoyo ciudadano exigido en la ley.

Una vez fenecido el plazo referido o concluidas las actividades de revisión, la autoridad deberá pronunciarse nuevamente sobre el cumplimiento al porcentaje de apoyo ciudadano previsto en el artículo 371, apartado 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en torno a la solicitud de registro del hoy inconforme.

Finalmente, la autoridad deberá informar sobre el cumplimiento de esta sentencia, una vez que se hayan realizado todos los actos que en ella se estipulan.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el expediente SUP-JDC-192/2018 al diverso SUP-JDC-161/2018. En consecuencia, glósesse copia certificada de los puntos resolutivos al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se revocan los acuerdos impugnados para los efectos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO. La autoridad deberá informar sobre el cumplimiento en los términos que se indican.

NOTIFÍQUESE, como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-JDC-161/2018 Y ACUMULADO SUP-JDC-192/2018 (GARANTÍA DE AUDIENCIA EN RELACIÓN CON LA OBTENCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA POR PARTE DE ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES)¹⁸

Presentamos este voto particular debido a que consideramos que las determinaciones impugnadas deben confirmarse, ya que las distintas instancias del Instituto Nacional Electoral (INE) otorgaron a los aspirantes a una candidatura independiente diversas oportunidades para que ejercieran –de manera oportuna y adecuada– su garantía de audiencia en relación con la verificación de las manifestaciones de apoyo de la ciudadanía.

Lo anterior con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CONTENIDO

1. Introducción.....	78
2. Sobre la improcedencia del primer medio de impugnación	80

¹⁸ Colaboraron en la elaboración de este documento Mauricio I. del Toro Huerta, Christopher Augusto Marroquín Mitre, Augusto Arturo Colin Aguado, Olivia Y. Valdez Zamudio, José Reynoso Núñez, Regina Santinelli Villalobos, Bruno Alejandro Acevedo Nuevo y Alexandra Danielle Avena Koenigsberger.

3. Contexto de análisis del caso.....	81
4. El alcance de la garantía de audiencia en el procedimiento de verificación del apoyo de la ciudadanía.....	86
5. Las oportunidades para ejercer la garantía de audiencia en la fase de verificación del apoyo de la ciudadanía	99
6. La observancia del principio de presunción de inocencia.....	114
7. Cultura política, candidaturas independientes y políticas públicas judiciales.....	119

1. Introducción

No resulta congruente reponer el procedimiento para efectos de garantizar la audiencia de un aspirante que no ejerció tal derecho en tiempo y forma, cuando tuvo posibilidades de hacerlo. En todo caso, la cuestión relevante a resolver debe ser si cumplió, o no, los requisitos que se establecen en la normatividad aprobada por esta Sala Superior.

Consideramos que el principio pro persona y el derecho a la reparación no pueden tener el alcance de reponer el procedimiento a un aspirante a quien le faltaron 623,947 apoyos ciudadanos para alcanzar el umbral mínimo y nunca intentó verificar los apoyos invalidados.

Sin embargo, tal como se evidenciará, el promovente en realidad no impugnó de manera específica la calificación de las manifestaciones que se consideraron inválidas, sino que se limitó a cuestionar, de modo genérico, el

procedimiento de verificación diseñado e implementado por el INE.

Precisamente por lo expuesto, los argumentos de la sentencia versan sobre temáticas genéricas, algunas de las cuales nos parecen incorrectas, a saber: *i)* el sentido y alcance de la garantía de audiencia; *ii)* la manera como se desarrolla la verificación del porcentaje de apoyo de la ciudadanía que obtienen quienes aspiran a una candidatura independiente; *iii)* el modo como se le informaba a los aspirantes que sus manifestaciones de apoyo presentaron alguna inconsistencia, y *iv)* los términos en que el aspirante pudo ejercer, en los hechos, su garantía de audiencia.

Asimismo, se concluye que la violación a la garantía de audiencia tiene como consecuencia otorgar un plazo de diez días.

A continuación, justificaremos las razones por las que estimamos que los razonamientos señalados son equivocados, lo cual nos permitirá –a su vez– exponer el criterio conforme al cual –en nuestra opinión– debió resolverse la controversia.

En concreto, consideramos que si bien en el procedimiento de verificación del respaldo de la ciudadanía se debe brindar una oportunidad adecuada

y suficiente para que los aspirantes conozcan los motivos por los que se desestiman las manifestaciones de apoyo y busquen que se rectifique –a su favor– la calificación de las mismas, lo cierto es que en el caso concreto se brindó de manera debida esa garantía de audiencia.

Por otra parte, contrario a lo determinado en la decisión mayoritaria, consideramos que el actuar del INE en el procedimiento de verificación de apoyos de la ciudadanía sí encuentra fundamento en los Lineamientos emitidos para tal efecto.

2. Sobre la improcedencia del primer medio de impugnación

Contrario a la decisión mayoritaria, consideramos que, en el caso concreto, carece de definitividad el Dictamen aprobado mediante el acuerdo INE/CG269/2018, a través del cual se determinó que el actor no alcanzó el número de apoyos ciudadanos necesarios para ser registrado como candidato independiente a la presidencia de la República.

Para el caso de quienes aspiran a una candidatura independiente a la Presidencia de la República, la posibilidad de presentar la solicitud de registro no depende de haber obtenido los apoyos necesarios. Ello considerando que la presentación de las solicitudes de

registro tuvo lugar antes de la emisión del Dictamen relativo al cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano.

Dicha particularidad lleva a que el Dictamen impugnado no debe considerarse como un acto definitivo, sino que debe estarse a lo que determine el Consejo General del INE, de manera definitiva, respecto a la procedencia de la solicitud de registro de la candidatura independiente. Lo anterior tomando en cuenta que la autoridad electoral estableció en el Dictamen impugnado que, en su momento, se pronunciaría con posterioridad sobre el registro de las candidaturas, tanto para quienes hubieran reunido el porcentaje de apoyo ciudadano como para quienes no lo consiguieron.

En su caso, la trascendencia en la obtención o no del porcentaje de apoyo ciudadano para obtener una candidatura independiente, se materializará en caso de que esa sea la causa por la que se niegue el registro respectivo, pues es posible que la negativa atienda al incumplimiento de otra cuestión, como un requisito de elegibilidad o las obligaciones en materia de fiscalización.

3. Contexto de análisis del caso

En primer lugar, resulta fundamental situar el presente caso en su contexto jurídico y cultural. Solo así es posible,

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

en nuestro concepto, comprender la circunstancia en que se han ejercido los derechos del actor y las atribuciones de la autoridad, así como los alcances de la sentencia de esta Sala Superior.

Un primer elemento que debe considerarse es que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, todas las acciones que los aspirantes a una candidatura independiente realizan para efecto de obtener el apoyo ciudadano que la legislación exige deben realizarse con apego, entre otros, a los principios de legalidad, objetividad y transparencia. En este sentido, las conductas que despliegan los aspirantes, sus representantes y auxiliares, si bien se presume de buena fe, se enmarcan en un contexto de exigencia marcado por el cumplimiento de la legislación y de las normas que rigen la obtención del apoyo de la ciudadanía a través de una aplicación móvil.

Así, quienes aspiran a una candidatura independiente son los beneficiados o perjudicados por el actuar de sus representantes y auxiliares en la obtención del apoyo ciudadano. Durante el proceso de recolección y verificación de tales apoyos, los aspirantes y representantes asumen una conducta que va a ir definiendo también las consecuencias de su actuación. De esta forma, si asumen una conducta proactiva, lo

ordinario es que obtengan un mayor número de apoyos y, en la medida en que verifican la validez de los registros respectivos, mayor será la posibilidad de que los incrementen y, en su caso, obtengan el número necesario para obtener su registro como candidato o candidata independiente. De la misma forma, si asumen una conducta omisa, inoportuna o irregular, ello les generara consecuencias durante todo el procedimiento, desde la obtención y validación del apoyo ciudadano hasta la obtención o negativa de su registro.

Reconocer que quienes aspiran a una candidatura independiente son **corresponsables** de la legitimidad y legalidad de su proceso de registro permite dimensionar en su justa medida las consecuencias de la obtención irregular de apoyos por los auxiliares acreditados por los propios aspirantes o sus representantes, que a la postre no fueron validados por la autoridad electoral.

Esto es, si la carga de conseguir el número de respaldos válidos suficientes para obtener el registro de una candidatura independiente es de los aspirantes –quienes actúan también a través de sus representantes y auxiliares–, el incumplimiento de la carga inicial de obtener los apoyos ciudadanos de acuerdo con las normas y lineamientos respectivos (a partir de los principios de buena fe, legalidad y certeza), los sitúa en

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

una situación desfavorable a sus propios intereses, pues les impide generar la condición de certeza necesaria para conocer el número de apoyos obtenido.

En este sentido, entre menor sea la diligencia que se ponga en el proceso de obtención de apoyos, mayor será la incertidumbre que se genere durante el proceso para su verificación y menor el tiempo para revisar cada uno de ellos.

Por el contrario, en la medida en que los aspirantes, sus representantes y auxiliares actúen de acuerdo con los lineamientos y normas que regulan la obtención de apoyo ciudadano, se colocan en una posición de ventaja propicia para obtener, en su caso, la finalidad que pretenden. Esto es, entre mayor sea la diligencia en el cuidado de la recolección de apoyos, mejores serán las condiciones para que el aspirante defienda sus intereses durante el proceso de verificación.

Si se concibe el proceso de recolección de apoyos ciudadanos como un ejercicio de cargas y responsabilidades correlativas entre aspirantes y autoridades electorales, se entiende de mejor manera el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos realizado por las diferentes instancias de verificación (Mesa de Control y personal de la Dirección Ejecutiva del

Registro Federal de Electores) y la forma en que se ejerce la garantía de audiencia durante los diferentes momentos del procedimiento.

Lo anterior, en nuestro concepto, evidencia también la necesidad de considerar, como parte del contexto del presente caso, la cultura política y la necesidad de impulsar buenas prácticas a partir de resoluciones que identifiquen y prevengan conductas que generan incertidumbre o desconfianza, o que pongan en riesgo la legitimidad o legalidad de los procesos electorales, como más adelante profundizaremos.

En consecuencia, se debe enfatizar la relevancia de considerar el principio de buena fe en la actuación de los aspirantes, así como la exigencia de debida diligencia que cada uno de ellos tiene respecto del cumplimiento de sus cargas. De la misma forma, deben valorarse las actuaciones de la autoridad electoral como garante, entre otros, de los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, transparencia y equidad en la contienda electoral.

Es a partir de esta perspectiva integral que analizaremos los argumentos de la mayoría y expondremos nuestro disenso respecto a ellos.

4. El alcance de la garantía de audiencia en el procedimiento de verificación del apoyo de la ciudadanía

En primer lugar, explicaremos lo que – a nuestra consideración– implica la garantía de audiencia en el marco del procedimiento para el registro de una candidatura independiente y, particularmente, en cuanto a la revisión de la obtención del apoyo de la ciudadanía.

La garantía de audiencia se reconoce en los artículos 14, párrafo segundo, de la Constitución General¹⁹; y en el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la garantía de audiencia consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defenderse de manera previa a un acto que incida en sus derechos, lo cual comprende –entre otros aspectos– la posibilidad de ofrecer elementos de prueba y de presentar argumentos²⁰.

¹⁹ En el precepto constitucional se establece que “[n]adie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o 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”.

²⁰ Con respaldo en la jurisprudencia de rubro **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”**. 9ª época; Pleno, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, Tomo II, p. 133, número de registro 200234.

Por otra parte, en el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana se establece que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, [...] para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado los siguientes criterios en relación con el mencionado precepto convencional:

- Que, aunque en la disposición se habla formalmente de “garantías judiciales”, “su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”²¹.

- “Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro

²¹ Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 71.

procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”²².

- En relación con el respeto de un debido proceso, “lo que corresponde en cada caso es determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso”, según su naturaleza y alcance²³.

En este sentido, la garantía de audiencia forma parte de las garantías mínimas del debido proceso y debe analizarse atendiendo a la naturaleza del procedimiento en el cual se exige. De esta forma, la modulación de la garantía de audiencia está en función del tipo de procedimiento, entendiéndolo como un acto complejo que implica diferentes actuaciones procedimentales y que debe analizarse como un todo integral.

Esto es, los deberes a cargo de las autoridades derivados del derecho a una garantía de audiencia se definen a partir del objeto y las particularidades del procedimiento, atendiendo a la finalidad última de dicha garantía, esto es, que existan las condiciones para que una persona pueda defenderse dentro de un proceso o procedimiento

²² Ídem, párr. 73.

²³ Ídem, párr. 75.

que pueda impactar en el ejercicio de alguno de sus derechos.

En primer lugar, ha de tratarse de actos privativos y no solo respecto de actos de molestia, por tratarse de actos que afectan un derecho del gobernado. En términos generales, la garantía de audiencia implica que sea oportuna, que se brinde la información suficiente para una defensa adecuada, que se dé oportunidad de alegar lo que se estime conducente y, en su caso, se permita ofrecer y desahogar las pruebas que se estimen pertinentes y respecto de hechos que lo admitan.

Ahora bien, en el marco del registro de candidaturas independientes para la renovación de cargos de elección popular, en la normativa electoral se ha previsto, en general, la necesidad de informar a las personas interesadas en participar por esa vía sobre el incumplimiento de determinados requisitos con el objeto de que –en ejercicio de su garantía de audiencia– estén en aptitud de subsanar esas cuestiones. Este Tribunal Electoral, considerando que el objeto de estos procedimientos es permitir el ejercicio de un derecho de participación política, ha establecido diversos estándares orientados a asegurar condiciones para que las y los ciudadanos puedan defenderse –de manera adecuada

SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados

y oportuna– en los procedimientos administrativos relativos al registro de candidaturas independientes.

1. La autoridad debe informar al interesado las irregularidades u omisiones de los apoyos presentados²⁴. Ello implica que la autoridad señale de manera *individual* cuáles apoyos presentan irregularidades u omisiones, así como el *requisito* que infringen. Lo anterior, con la finalidad de facilitar la defensa del aspirante.
2. La autoridad debe otorgar un plazo razonable para que el interesado subsane las irregularidades señaladas, atendiendo a las circunstancias del caso²⁵.

Entre otras cosas, un plazo razonable implica que: *i)* sea equitativo para todos los contendientes²⁶; *ii)* no sea tan extenso que afecte otros derechos del aspirante, tal como contender en igualdad de

²⁴ Así se sostuvo en los siguientes casos: SUP-CDC-1/2015, SUP-JDC-1631/2016, SUP-JDC-1593/2016, SUP-JDC-1570/2016, SUP-JDC-1481/2016, SUP-JDC-1245/2016, SUP-JDC-1181/2016, SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

²⁵ Ídem.

²⁶ Véase la sentencia dictada en los expedientes SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

condiciones en la campaña respectiva²⁷, y *iii*) no se vea limitado por el plazo de registro de candidatos²⁸.

3. La posibilidad de aportar elementos y formular los alegatos en los que base su defensa²⁹.
4. El dictado de una resolución en los que se analicen todos y cada uno de los planteamientos realizados por las partes del procedimiento administrativo³⁰.

Es importante recordar que los elementos de la garantía de audiencia contenidos en los precedentes de esta Sala Superior se desarrollaron a partir de un procedimiento de obtención de apoyos ciudadanos con variaciones sustantivas al que observamos en este proceso electoral. Entre otras variaciones, los aspirantes a candidatos independientes: *i*) no presentaron cédulas de apoyo en un soporte documental físico; *ii*) no recopilaron fotocopias de las credenciales para votar de las personas que apoyaron su candidatura y, en consecuencia, *iii*) no contaron con la posibilidad de resguardar una copia los apoyos recabados porque estos se enviaban de manera

²⁷ Con base en la sentencia SUP-JDC-1245/2016.

²⁸ Ver sentencia dictada en los expedientes SUP-CDC-1/2015, SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

²⁹ Así se sostuvo en los siguientes casos: SUP-JDC-1570/2016, SUP-JDC-1481/2016, SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

³⁰ De conformidad con las sentencias SUP-JDC-1570/2016 y SUP-JDC-1481/2016.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

cifrada a través de la aplicación móvil al INE y se eliminaban de la memoria del dispositivo móvil en el que se recababan.

Por lo tanto, es importante insistir en que los elementos que integran la garantía de audiencia que he expuesto hasta este momento deben ser analizados a la luz del proceso de verificación de apoyos ciudadanos que instauró el INE a partir de la recolección de apoyos a través de una aplicación móvil, cuyo uso y particularidades fue previamente validado por esta Sala Superior, sobre la base de que dicha modalidad de recolección garantiza los principios de certeza y legalidad³¹.

Además, la garantía de audiencia reglamentada por el INE debe evaluarse tomando en consideración que esta no necesariamente debe ser idéntica a la que se da en un proceso judicial –o en un procedimiento seguido en forma de juicio–, especialmente cuando el diseño normativo del procedimiento no se asemeja a un proceso judicial, en el que existen dos partes con pretensiones contrarias y un tercero imparcial con facultad de decidir sobre la *litis* entablada entre ambas partes.

³¹ En la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-841/2017.

Por el contrario, la garantía de audiencia reglamentada por el INE se da en un contexto de colaboración entre la autoridad administrativa y los aspirantes a la candidatura independiente, donde la pretensión común es verificar la certeza de los apoyos recibidos y su adecuación a los Lineamientos previamente establecidos por la autoridad. A partir de lo expuesto, consideramos que la garantía de audiencia en el marco del registro de una candidatura independiente supone que se notifique a la persona interesada sobre las omisiones o inconsistencias que pudieran traducirse en el incumplimiento de uno de los requisitos para poder continuar el procedimiento o, en última instancia, para adquirir el derecho a ser postulado mediante esta modalidad.

De manera concreta, en relación con la verificación de la obtención de un porcentaje de respaldo de la ciudadanía, la garantía de audiencia supone la oportunidad de manifestarse respecto a los resultados de la revisión de las manifestaciones de apoyo que realizó la autoridad electoral. En ese sentido, la garantía de audiencia en el presente caso se observó si:

- Si se dio a conocer a los aspirantes –de manera clara e identificable– las irregularidades detectadas en la verificación, de modo que: *i)* tuviera la información suficiente para alegar lo que estimaran pertinente

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

para rebatir la desestimación de los apoyos por parte de la autoridad electoral y buscar que se rectificaran a su favor, y *ii)* en caso de ser posible, allegarse de los elementos de prueba que le permitieran desestimar la conclusión adoptada por la autoridad electoral.

- Estuvieron en la posibilidad de asistir por sí mismos –o a través de sus representantes autorizados– a las audiencias que les proporcionó el INE para revisar los apoyos que presentaban alguna irregularidad que impedía que se calificaran como preliminarmente válidos.
- Se les otorgó un plazo razonable para imponerse de las particularidades de cada apoyo ciudadano sobre el cual hubieran solicitado una audiencia y alegar de forma exhaustiva lo que conviniera a sus intereses, según el caso.

Atendiendo a la naturaleza, reglamentación y finalidad del procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, consideramos que no es posible imponer ciertas obligaciones a la autoridad administrativa que lleven a desnaturalizarlo o, en su caso, que resulten ociosas o de cumplimiento imposible.

Por ello, es importante precisar algunas cuestiones relativas al alcance de la posibilidad de “**subsananar**”, “**recuperar**” o “**rectificar**” la calificación de los apoyos ciudadanos enviados a la autoridad a través de la aplicación digital.

En concreto, la naturaleza del medio de recolección de apoyos ciudadanos implica que los datos recabados que están en poder de la autoridad a través del Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano que contenían los registros que se encontraban clasificados como inconsistencias o no encontrados se **revisen** por el aspirante, su representante o su equipo de trabajo para, en su caso, modificar la inconsistencia encontrada.

En este sentido, la garantía de audiencia en este procedimiento se concreta a revisar y alegar o manifestar lo conducente respecto de las inconsistencias en los registros de la autoridad. De esta forma, si el aspirante o sus representantes tuvieron esa oportunidad, de revisar y manifestar lo conducente, y en su caso subsanar o rectificar las inconsistencias, ello es suficiente para tener por satisfecha dicha garantía, dado que la autoridad puso a su disposición los elementos idóneos y suficientes para que estuvieran en posibilidad de alegar todo aquello que estimaran pertinente para recuperar los apoyos calificados como inválidos, considerando que, en

su mayoría, se trata de información registral cuya custodia está en poder y a cargo de la autoridad, con lo cual, entre otras cosas, se protegen los datos de millones de personas y por lo tanto la certeza, la objetividad y la legalidad.

Además, es relevante considerar que esta Sala Superior tomó en consideración al validar la aplicación para la recolección de apoyos ciudadanos, que esta permite conocer con **certeza** la autenticidad del apoyo ciudadano brindado, porque impediría que *el apoyo que se obtenga de un determinado ciudadano se utilice por otros candidatos independientes* (refiriéndose al caso de duplicidad de apoyo), *o que se utilicen apoyos de personas que no existen o que no se encuentran* (refiriéndose al caso de simulación y personas que no se encuentran en el padrón o en el listado nominal), *evitándose fraudes* (refiriéndose al caso de simulación).

Adicionalmente, debe considerarse que algunos de los rubros utilizados por la autoridad electoral para desestimar un apoyo ciudadano no admiten ser recuperados porque existen elementos irrefutables para considerarlos inválidos, al no haber prueba más idónea en contrario que aquella de naturaleza registral.

Es el caso, por ejemplo, de la duplicidad de apoyos, que es una irregularidad insubsanable porque la única forma de reparar la existencia de una cédula de respaldo duplicada sería substituyéndola por otra correspondiente a un ciudadano distinto, lo cual no es jurídicamente permisible porque implicaría la incorporación de apoyos ciudadanos no presentados durante el plazo establecido para tal efecto³².

También es insubsanable la irregularidad que consiste en que una persona no aparezca en el listado nominal, sea porque únicamente se encuentre en el padrón electoral o que haya sido dado de baja del mismo. En el caso de que los datos se encuentren correctamente capturados, el cruce de información entre domicilio y la lista nominal de la autoridad electoral se realiza de forma automática, sin que exista posibilidad de error humano. Por ello, subsanar este tipo de irregularidades supondría modificar la lista nominal de una determinada circunscripción electoral, lo cual no es jurídicamente posible. Por el contrario, aquellos casos en los que los datos no estén correctamente capturados sí son subsanables y basta corregir tal situación para corregir automáticamente la inconsistencia.

³² Ver sentencia dictada en el expediente SM-JDC-356/2015

En una situación semejante se encuentran los respaldos recolectados de manera física pero que corresponden a una demarcación territorial que no estuvo comprendida dentro del régimen de excepción que fue adoptado por la autoridad electoral y validado por la Sala Superior.

No obstante, **la circunstancia de que algunas calificaciones no sean susceptibles de rectificación no es impedimento para que los aspirantes –si así lo hubieren solicitado– hubieran podido revisar las manifestaciones de apoyo que fueron calificadas con alguno de esos supuestos** a fin de expresar lo que a su interés conviniera.

Con base en lo razonado, para que se respete la garantía de audiencia en la fase de verificación del apoyo de la ciudadanía es necesario y suficiente que se prevea el deber de la autoridad electoral de informar al aspirante sobre las inconsistencias identificadas y que se le brinde la oportunidad, con los elementos y el tiempo suficientes, para revisar y manifestar lo que estime conducente.

Con independencia de cómo se instrumente la garantía de audiencia, lo determinante es que se conceda –dentro del procedimiento administrativo– la oportunidad de presentar una defensa adecuada, completa y oportuna antes de que se adopte una determinación que

puede limitar el ejercicio del derecho a ser votado para un caso particular.

Partiendo de esa conclusión, en los siguientes apartados desarrollaremos los motivos por los que consideramos que la autoridad electoral respetó la garantía de audiencia del aspirante a una candidatura independiente a la Presidencia de la República, conforme al procedimiento establecido para ese efecto.

5. Las oportunidades para ejercer la garantía de audiencia en la fase de verificación del apoyo de la ciudadanía

En el presente explicaremos la manera como está regulada la fase de verificación del porcentaje de respaldo de la ciudadanía y los momentos que se contemplan para que los aspirantes puedan ejercer su garantía de audiencia en relación con la calificación de las manifestaciones de apoyo. También haremos referencia a la manera como el aspirante Armando Ríos Piter, en los hechos, se abstuvo de ejercer su garantía de audiencia en las distintas oportunidades que se le brindaron.

Consideramos impreciso hablar de dos etapas distintas de la verificación de las manifestaciones de respaldo. No obstante, es cierto que esta fase de revisión implica

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

diversos actos y determinaciones por parte de los distintos órganos de la autoridad electoral, a través de los cuales se depura la cantidad de manifestaciones de apoyo que se ajustan a las exigencias legales, con el objeto de que el Consejo General del INE tenga los elementos para determinar, en definitiva, si los aspirantes obtuvieron el porcentaje de respaldo que se establece en la legislación.

El procedimiento de registro de candidaturas independientes está integrado por diversas etapas, entre las que se encuentra la relativa a la obtención del apoyo de la ciudadanía para adquirir el derecho a solicitar el registro de una candidatura independiente³³. Esta etapa inicia al día siguiente en que la autoridad electoral concede a los interesados la calidad de aspirantes a una candidatura independiente y tiene una temporalidad específica dependiendo del tipo de cargo de elección popular por el que se pretenda contender³⁴.

En el marco de la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía se contempla una fase para su verificación, misma que fue instrumentada por el Consejo General del INE a través de la emisión de los Lineamientos.

³³ Artículo 366 de la LEGIPE.

³⁴ Artículo 369, párrafos 1 y 2, de la LEGIPE.

a) Revisión durante la fase de obtención de respaldo ciudadano

En ese sentido, en atención a la implementación de una aplicación móvil para recabar el respaldo ciudadano, se estableció la exigencia de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizara una verificación – en tiempo real– sobre la situación registral de los apoyos en la base de datos de la lista nominal vigente. El resultado de esta verificación se reflejaría en el portal de la página electrónica correspondiente a más tardar dentro de los tres días siguientes a la recepción de la información en el servidor³⁵.

También se contempló un mecanismo específico de verificación para subsanar supuestos particulares, en los que interviene una Mesa de Control³⁶.

En relación con esta oportunidad de revisión, en los Lineamientos se previó la posibilidad de que las y los aspirantes soliciten el ejercicio de su garantía de audiencia para revisar la calificación realizada por la autoridad electoral.

Así, las y los aspirantes podían acceder al portal Web de la aplicación móvil para verificar los reportes en los que se

³⁵ Numeral 36 de los Lineamientos.

³⁶ Numeral 37 de los Lineamientos.

SUP-JDC-161/2018 y SUP-JDC-192/2018 acumulados

mostrarían las manifestaciones de respaldo cargadas al sistema y su estado registral. A través del portal, los aspirantes podían, entre otras cosas, hacer consultas sobre los registros mandados por sus auxiliares de acuerdo a los siguientes criterios de búsqueda³⁷:

- Fecha de inicio y límite del proceso
- Folio del Solicitante.
- Folio de registro
- Aplicación móvil.
- Nombre, Apellido Paterno y Apellido Materno de la persona que dio su apoyo a través de la Aplicación móvil.
- Tipo de proceso.
- Número de identificación de la o el auxiliar que recabo el apoyo.
- Número de identificación del dispositivo a través del cual se enviaron los apoyos.
- Respuesta de Situación Registral. Pudiendo identificar: Bajas, Datos no encontrados, Lista Nominal, Padrón o Sin respuesta.
- Registros preliminarmente válidos.

³⁷ Según se desprende del MANUAL DE USUARIO DEL PORTAL WEB PARA EL SOLICITANTE DE PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CONSULTAS POPULARES O INICIATIVAS DE LEY, el cual se encuentra publicado en la página del INE y puede consultarse a través de la siguiente liga: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/Manual-Solicitante-Portal-Web.pdf>

- Motivos de baja. Era posible consultar los siguientes tipos de baja:
 - Cancelación de trámite
 - Datos irregulares
 - Defunción
 - Domicilio irregular
 - Duplicado
 - Menores de edad
 - Migración
 - Perdida de Nacionalidad
 - Perdida de vigencia
 - Suspensión de derechos
 - Usurpación

Asimismo, el sistema permitía a los aspirantes exportar y descargar los resultados de sus búsquedas en un archivo en Excel.

En ese sentido, del uso del portal se desprende que los aspirantes podían identificar plenamente cada uno de los apoyos que enviaron, relacionarlos con su número de folio, el auxiliar que los había enviado, la persona que otorgó el apoyo, la etapa registral en la que se encontraban y, en su caso, conocer los motivos por los que no se consideraba (respuesta de situación registral y motivos de baja).

Cabe señalar que en el portal Web se establecía de manera explícita que “la información presentada era de carácter informativo, por lo que no debería considerarse como definitiva”.

A partir de ello, durante el periodo para recabar el apoyo ciudadano podían manifestar ante la autoridad electoral lo que a su derecho conviniera respecto a los mencionados reportes, en cualquier momento y previa cita³⁸.

En relación con este momento del procedimiento, no se tiene constancia de que el aspirante Armando Ríos Piter hubiera ejercido su garantía de audiencia en algún momento de la fase preliminar, ni de que hubiese solicitado cita para ejercer dicha garantía.

b) Revisión a partir del listado preliminar sobre la situación registral de las manifestaciones de apoyo

Por otra parte, en los Lineamientos también se contempló que después de la conclusión del periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía (diecinueve de febrero del año en curso), la autoridad competente informaría a cada aspirante el listado preliminar de los apoyos ciudadanos que recabó y su situación registral. A partir de ese

³⁸ Numeral 43 de los Lineamientos.

momento, las y los aspirantes podrían ejercer su garantía de audiencia durante los cinco días subsecuentes³⁹.

De esta forma, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Titular de la Dirección Ejecutiva dictó el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0818/2018, por medio del cual se le comunicó a Armando Ríos Piter el listado preliminar de los respaldos de la ciudadanía que recolectó y su situación registral, en los términos siguientes:

No.	Estatus registral	Cantidad
1	En listado nominal ⁴⁰	1,149,063
2	Duplicados entre el mismo aspirante ⁴¹	112,359
3	En padrón electoral (no en listado nominal) ⁴²	14,816
4	Bajas del padrón electoral ⁴³	36,585
5	Datos no encontrados ⁴⁴	11,501
6	Con inconsistencias ⁴⁵	414,959
7	Fuera del régimen de excepción	26,316
9	Total	1,765,599

En relación con la calificación de las manifestaciones de apoyo, en el oficio se señaló que “[e]l detalle de dichos registros se puede consultar en el Sistema de Captación y

³⁹ Numeral 45 de los Lineamientos.

⁴⁰ Registros que, de manera preliminar, fueron localizados en la lista nominal y aparentemente no presentan inconsistencia alguna, en el entendido que está pendiente la revisión del documento con el que se obtuvo el apoyo ciudadano.

⁴¹ Información relativa a los ciudadanos que fueron descontados por haberse detectado que fueron incluidos en más de una ocasión en la aplicación móvil o en cédulas de respaldo.

⁴² Registros encontrados en padrón electoral, pero no en el listado nominal.

⁴³ Duplicado en padrón, defunción, suspensión de derechos político-electorales, cancelación de trámite, domicilio irregular, datos personales irregulares, pérdida de vigencia o formatos de credencial robados.

⁴⁴ Registros que no fueron localizados en el listado nominal.

⁴⁵ Registros que carecen de alguno de los requisitos establecidos en la LEGIPE o en los Lineamientos: credencial no válida, firma no válida, fotocopia de credencial para votar, otra/credencial para votar ilegible, sin firma, sin copia de credencial, cédula sin leyenda, cédula en copia.

Verificación de Apoyo Ciudadano” y le identificó un vínculo de una página electrónica a la que podía acceder.

A partir de dicha información, se señaló al aspirante que podía haber logrado el porcentaje de apoyo ciudadano y la dispersión que se exigen en la normativa aplicable, **con la precisión de que estaba pendiente la revisión de los expedientes electrónicos con los que obtuvo el apoyo de la ciudadanía y que, por tanto, las cifras podrían sufrir modificaciones y tener un impacto en la determinación final sobre el cumplimiento del requisito.**

Adicionalmente, se estableció que –con fundamento en el numeral 45 de los Lineamientos– estaba en posibilidad de ejercer su garantía de audiencia durante los cinco días subsecuentes a la notificación del oficio.

El aspirante nuevamente se abstuvo de ejercer su garantía de audiencia en esta etapa del procedimiento, a pesar de que estuvo en posibilidad de ejercerla en relación con la totalidad de las manifestaciones de apoyo que fueron desestimadas por la autoridad electoral en este punto del procedimiento.

De lo expuesto se advierten dos circunstancias fundamentales por las que disentimos de la decisión mayoritaria:

- El procedimiento que siguió la autoridad administrativa para la verificación de los apoyos ciudadanos se encuentra previsto en la LEGIPE y los Lineamientos.
- La autoridad electoral brindó la oportunidad al aspirante Armando Ríos Piter de ejercer su garantía de audiencia en relación con la totalidad de las manifestaciones de apoyo que fueron desestimadas por la autoridad electoral con base en el informe sobre el listado preliminar sobre la situación registral de las mismas. Sin embargo, no hubo revisión alguna porque el aspirante se abstuvo de ejercerla.

No obstante lo anterior, también cabe destacar que ciento doce mil trescientos cincuenta y nueve (112,359) manifestaciones de apoyo correspondieron a “duplicados entre el mismo aspirante”, catorce mil ochocientos dieciséis (14,816) únicamente se localizaron “en el padrón electoral” y treinta y seis mil quinientos ochenta y cinco (36,585) se identificaron como “bajas del padrón electoral”, los cuales son aspectos que –tal como señalamos en el apartado anterior– no pueden ser subsanados atendiendo a que son resultado del procesamiento automatizado de la información remitida por los aspirantes y su equipo a través de la aplicación móvil. Esos respaldos, cuya clasificación no es susceptible

de rectificarse, ascienden a la cantidad de ciento sesenta y tres mil setecientos sesenta (163,760).

Lo anterior con independencia de que la autoridad electoral no estableció limitante alguna de revisar las manifestaciones de apoyo recién señaladas.

De esta manera, el aspirante Armando Ríos Piter estuvo en posibilidad de ejercer su garantía de audiencia en relación con la totalidad de las manifestaciones de apoyo que fueron desestimadas por la autoridad electoral en este punto del procedimiento. Sin embargo, decidió no ejercerla.

c) Revisión a partir de una verificación posterior derivada de la identificación de irregularidades

El dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, el Titular de la Dirección Ejecutiva dictó el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1125/2018, dirigido a Armando Ríos Piter, a través del cual le informó lo siguiente:

- Se realizó una revisión aleatoria de los apoyos de la ciudadanía que se encontraron en el listado nominal a partir de la revisión preliminar, con el objeto de tener certeza sobre su validez.
- Con base en los resultados de la muestra, se decidió realizar una revisión total de los apoyos ciudadanos

ubicados en el listado nominal respecto a los aspirantes que presentaron irregularidades en más del diez por ciento (10 %) de las manifestaciones analizadas.

- Como el aspirante Armando Ríos Piter se ubicó en el supuesto relativo a que se identificaron irregularidades en más del diez por ciento (10 %) de los respaldos que presentó, a partir de la revisión de la totalidad de las manifestaciones de apoyo se emitió un nuevo informe que modificó la situación registral de algunos apoyos que –en un principio– se localizaron en el listado nominal⁴⁶. En concreto, se determinó la modificación de la situación registral de novecientas seis mil cuatrocientos diecisiete (906,417) manifestaciones de apoyo.
- **En relación con las cédulas de respaldo cuya situación registral fue modificada, se le hizo saber al aspirante que podía ejercer su garantía de audiencia dentro de los cinco días posteriores a que se notificara el oficio, para lo cual debía solicitar una cita ante la autoridad electoral.**

⁴⁶ Del millón setecientos sesenta y cinco mil quinientos noventa y nueve (1,765,599) manifestaciones de apoyo, se identificó lo siguiente: **1)** ochocientas once mil novecientas sesenta y nueve (811,969) se respaldaron con una simulación de la credencial para votar; **2)** ochenta y ocho mil ciento ochenta y tres (88,183) correspondieron a manifestaciones que se acompañaron de la imagen de una fotocopia de la credencial de elector, y **3)** seis mil doscientas sesenta y cinco (6,265) se realizaron mediante un documento no válido.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

- Finalmente, se le informó que el Consejo General del INE se pronunciaría, en el momento procesal oportuno, sobre la procedencia o no de la candidatura independiente, tomando como base el dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo de la ciudadanía.

A partir de dicha determinación, el aspirante se presentó el día veintiuno de marzo de dos mil dieciocho (último día para ejercer la garantía de audiencia), pero se limitó a leer una declaración y manifestó que no deseaba revisar los apoyos.

De esta manera, con base en la depuración de la situación registral de las manifestaciones de apoyo que se obtuvieron, a partir de la verificación por parte de las autoridades electorales, la autoridad electoral tuvo los elementos para adoptar la determinación final y definitiva respecto a si se había alcanzado el porcentaje de apoyo de la ciudadanía y la dispersión que se exigen en la normativa aplicable.

De lo expuesto se aprecia que la autoridad electoral llevó a cabo el procedimiento legalmente previsto para la verificación de los apoyos ciudadanos y brindó diversas oportunidades al aspirante para revisar las determinaciones preliminares sobre la situación registral

de las manifestaciones de apoyo. Aunque la garantía de audiencia pudo ejercerse en diversos momentos del procedimiento, **la misma comprendió la posibilidad de manifestarse respecto a la totalidad de los registros que fueron desestimados** por la autoridad electoral debido a la actualización de alguna de las causales que se contemplan en la legislación y en los Lineamientos.

Asimismo, apreciamos que se concedió un tiempo razonable para revisar y, en su caso, intentar refutar la calificación efectuada por la autoridad electoral. También se implementó un mecanismo que, en general, fue adecuado para que, a través de la interacción entre la autoridad electoral y el equipo de trabajo del aspirante, se rectificara la situación registral de las manifestaciones de apoyo.

Con base en lo razonado, consideramos que lo determinante es que a lo largo del procedimiento administrativo se hubiese otorgado la oportunidad de que el aspirante conociera –de manera pormenorizada– los motivos en los que se basaba la desestimación de sus registros, de manera que tuvo oportunidad de manifestarse al respecto. En ese sentido, si en diversos momentos del procedimiento se garantizó esa oportunidad, de manera que hubiera una depuración que permitiera a la autoridad electoral definir la cantidad

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

de manifestaciones de apoyo emitidas de manera válida, sin que el actor decidiera ejercer tal derecho, no advertimos que la autoridad tenga una obligación de brindar de nuevo la posibilidad de manifestarse en relación con los registros que se desestimaron y que, por ende, fueron susceptibles de revisión.

Asimismo, se debe partir de que una de las razones por las cuales la garantía de audiencia se concede en el transcurso del procedimiento es asegurar que la autoridad electoral tenga –de manera oportuna– los elementos para resolver sobre la procedencia de los registros de las candidaturas, con lo cual se permite el adecuado desarrollo de las distintas etapas del proceso electoral.

Con apoyo en lo expuesto en el apartado anterior, concluimos que –contrario a lo afirmado en la sentencia– el proceder de la autoridad administrativa se ajustó al diseño normativo del procedimiento de verificación y la manera como fue implementado potenció la posibilidad de que los aspirantes a candidaturas independientes conocieran y se manifestaran en relación con las desestimaciones de las manifestaciones de apoyo que determinaba la autoridad electoral. Además, en todo momento se dejó en claro a los aspirantes que la calificación sobre la situación registral era de carácter

preliminar y que se mantenía pendiente la revisión de los expedientes electrónicos de los registros.

De esta manera, de los elementos que obran en el expediente se puede apreciar que la autoridad electoral implementó un mecanismo que –de manera general– fue adecuado para que los aspirantes –a través de sus equipos de trabajo– conocieran los motivos de la descalificación de las manifestaciones de apoyo y expusieran argumentos para rectificar lo determinado por la autoridad electoral.

De este modo, en los Lineamientos se determinaron los parámetros de actuación a los que se debía ajustar la autoridad electoral para declarar la validez de los apoyos y, a su vez, el o la aspirante a una candidatura independiente contaba con las garantías necesarias controvertir –en todo momento– la posible actuación indebida de la autoridad.

Por estas razones, estimamos que en el caso concreto, es atribuible al ciudadano actor la consecuencia de haber omitido de ejercer la garantía de audiencia concedida por la autoridad electoral en múltiples ocasiones.

6. La observancia del principio de presunción de inocencia

En el escrito de demanda se plantea el agravio relacionado con una violación al principio de presunción de inocencia derivada de una campaña de desprestigio en contra del aspirante promovente por parte del INE, en concreto, el hecho de que el dieciséis de marzo se hubiese convocado a una rueda de prensa ante medios de comunicación masiva, en la que se emitieron pronunciamientos vinculados con la participación de Armando Ríos Piter en el procedimiento de obtención de apoyo ciudadano, con los que pretendió denotar que se valió de trampas y actos ilícitos para conseguir miles de manifestaciones de respaldo ciudadano.

La sentencia suscrita por la mayoría no contesta dicho agravio, aunque si lo enuncia en el resumen de motivos de inconformidad.

Aun cuando el estudio del agravio en cuestión sería insuficiente para satisfacer la pretensión del actor, advertimos que es deseable que los servidores públicos asuman una actitud prudente y reflexiva en sus comunicaciones respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración cuando está en juego la

posible comisión de conductas irregulares e ilícitas, a fin de no hacer señalamientos que pudieran ser imprecisos.

Cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estimado lo siguiente:

“[e]n una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber de las autoridades estatales, pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos”.⁴⁷

Ahora bien, en primer lugar, se debe mencionar que es un hecho público y notorio –según lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios– que el dieciséis de marzo pasado, el Consejero y las Consejeras integrantes de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, así como el Director del Registro Federal de Electores y el de Prerrogativas y Partidos Políticos celebraron una conferencia de prensa, a fin de dar a conocer los resultados de la revisión que se realizó de los apoyos ciudadanos enviados por tres aspirantes a una

⁴⁷ Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139.

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

candidatura independiente a la Presidencia de la República.

En dicha conferencia se dio cuenta de las cifras obtenidas por cada uno de los aspirantes, así como de las inconsistencias observadas en los apoyos ciudadanos que se desestimaron, consistentes en simulación de credencial para votar, fotocopias de la credencial para votar y lo relativo a los documentos inválidos.

Al respecto, cobran relevancia las afirmaciones en torno a que los aspirantes a candidatos independientes a la Presidencia de la República realizaron actos para simular que ciertos apoyos derivaban de una credencial válida, aunque no lo fueran.

Asimismo, en dicha conferencia se afirmó que se darían las vistas que correspondieran por los referidos hechos, una vez que concluyera el plazo de cinco días para que los aspirantes manifestaran lo que a su derecho conviniera. Lo anterior generó que diversos medios de comunicación escrita, entre otros, hicieran referencia a esas manifestaciones, aludiendo a los actos de simulación de los aspirantes a candidaturas independientes por la Presidencia de la República.

En el presente caso, el actor manifiesta que la autoridad deliberadamente creó una imagen negativa de los

aspirantes a la candidatura independiente para la Presidencia de la República, pues se encargó de convocar a los medios de comunicación para generar una percepción negativa, al asegurar que se habían detectado millones de inconsistencias cuando el procedimiento aun no concluía.

Al respecto, consideramos que los funcionarios que participaron en la conferencia de prensa debieron, en apego al principio de presunción de inocencia, ser más prudentes en las conclusiones a las que se arribaron en dicho ejercicio, con miras a no vincular directamente a los aspirantes a candidatos independientes a la Presidencia de la República con hechos relacionados, entre otros, con la supuesta simulación de credenciales para votar en el contexto de la obtención de apoyos ciudadanos.

Esto es, a nuestro parecer, del contexto general de la conferencia de prensa a la que se ha hecho referencia se puede obtener que los participantes en ella vincularon directamente a los diversos aspirantes a actos que podrían constituir un delito.

En primer lugar, estimamos que la presunción de inocencia es un derecho que no solo puede ser vulnerado por jueces o tribunales, sino que también puede verse afectado derivado de la intervención de las demás

**SUP-JDC-161/2018 y
SUP-JDC-192/2018 acumulados**

autoridades del estado que conozcan y participen en ciertos hechos, por lo que todas las autoridades estatales deben elegir cuidadosamente sus palabras al declarar sobre un procedimiento, sin hacer juicios de valor, antes de que tomen una decisión definitiva.

En efecto, si bien en una sociedad democrática es legítimo que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público, al hacerlo deberán hacerlo con una diligencia aun mayor a la de los particulares, debido a su investidura, así como al amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden llegar a tener en determinados sectores de la población.

Por lo tanto, en consideración de los suscritos, resultaría deseable, en casos como el presente, los funcionarios electorales guarden mayor prudencia y discreción en torno a los asuntos de su competencia, relacionados con el actual Proceso Electoral Federal, con miras a salvaguardar los derechos fundamentales de votar y ser votado, de manera tal que la información que proporcionen a los medios de comunicación no incluya juicios de valor que pueda contribuir a formar una opinión pública respecto de un hecho que, siendo susceptible de configurar una conducta ilícita, no ha quedado firme mediante una resolución definitiva.

De acuerdo con lo anterior aunque consideramos que algunos funcionarios del INE posiblemente actuaron inadecuadamente durante el procedimiento.

Sin embargo, tales conductas empezaron cuando ya se tenían los resultados y los funcionarios del INE ventilaron en medios de comunicación masiva de los temas relativos a apoyos ciudadanos sobre candidaturas independientes, ello antes de que se resolviera en definitiva el proceso general.

Sin duda esa actuación, podría ser reprobable. Pero no genera una vulneración al proceso porque no pone en duda intrínsecamente los resultados de la verificación que ya había finalizado pues, en todo caso, podría generar una infracción o responsabilidad para los funcionarios.

7. Cultura política, candidaturas independientes y políticas públicas judiciales

La cultura política forma parte del contexto en el que se desarrollan las candidaturas independientes en nuestro país, por ello debe ser considerada por este Tribunal al resolver el presente caso. Esta decisión puede tener en el

corto y en el largo plazo consecuencias relevantes para el desarrollo de la democracia⁴⁸.

¿Cómo es la cultura política prevaleciente en nuestro país y de qué forma puede incidir este Tribunal en ella?

Consideramos dos aspectos para destacar la relevancia de esta decisión desde la perspectiva de la cultura política: el primero es la cultura de la legalidad, porque tiene que ver con la forma en cómo se consiguen los apoyos ciudadanos para obtener una candidatura independiente. El segundo es el grado de confianza en las instituciones, porque las conductas de los candidatos en general y, en este caso, de los aspirantes a candidaturas independientes, pueden incidir directamente en la generación o lesión de la confianza en la política.

En el Informe País sobre el Desarrollo de la Democracia, en el capítulo de cultura de la legalidad, la mayoría de los encuestados considera que la ley se respeta poco o nada⁴⁹. La confianza en los partidos políticos y

⁴⁸ Se entiende por cultura política, siguiendo a Dieter Nohlen, la “red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, o sea una mentalidad “que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos”. Al respecto, el referido autor considera que la cultura política es actualmente la variable más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina; o sea, el factor explicativo más fuerte de por qué los actores políticos actúan de determinada manera. Nohlen, Dieter, *Instituciones y Cultura Política*, 2007, p. 269.

⁴⁹ Página 17, resumen ejecutivo

diputados(as), por ejemplo, está por debajo de 20 %. Si la figura de las candidaturas independientes se implementó como uno de los instrumentos para corregir estos defectos y en una de sus primeras implementaciones nos encontramos con prácticas como la simulación, la lesión en la confianza pública es clara. Este Tribunal no debe contribuir a convalidar prácticas que traicionan la confianza de la ciudadanía.

¿De qué forma puede incidir este Tribunal Electoral en la cultura política?

Existe consenso en que en nuestro país se requiere de un gran esfuerzo para revertir los defectos que caracterizan nuestra cultura política. Los esfuerzos para modificar los defectos de la cultura política se concentran principalmente en la educación cívica. Con ella, se pretende incidir en modificar prácticas tan arraigadas como la falta de respeto al Estado de Derecho.

Este Tribunal, como protector de la democracia, debe considerar sus sentencias, en términos de Robert Dahl⁵⁰, como políticas públicas, que en este caso pueden incidir en modificar los defectos de la cultura política que son transversales a la ciudadanía y a los políticos.

⁵⁰ Dahl, Robert, La toma de decisiones en una democracia: La Suprema Corte como creadora de políticas nacionales, p. 141.

Los defectos de la cultura política no se concentran en candidatos de partidos o en candidatos independientes. La cultura política es transversal a quien participa en política. Precisamente por ello, y por la alta expectativa que han generado las candidaturas independientes, este Tribunal debe contribuir a generar los incentivos que inhiban prácticas como la simulación de credenciales de elector o el uso indebido de copias de las mismas, porque esas prácticas constituyen un retroceso democrático en una figura que teóricamente tendría que fortalecer la democracia. Entonces, se debe tener absoluta certeza en cuanto a que un aspirante a un puesto de elección popular tiene el respaldo de la ciudadanía que lo legitima para poder participar en la contienda.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN