

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-186/2018 Y
SU ACUMULADO SUP-JDC-201/2018

ACTOR: JAIME HELIODORO
RODRÍGUEZ CALDERÓN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: LUCILA EUGENIA
DOMÍNGUEZ NARVÁEZ, JOSÉ
FRANCISCO CASTELLANOS
MADRAZO Y VICTOR MANUEL
ROSAS LEAL

COLABORARON: ANA JACQUELINE
LÓPEZ BROCKMANN, ERICKA
CÁRDENAS FLORES Y SERGIO
TONATIUH RAMÍREZ GUEVARA

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de **nueve** de abril de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver los autos de los juicios ciudadanos al rubro identificados.

R E S U L T A N D O

1. Promoción de los juicios ciudadanos. El veintinueve de marzo y cuatro de abril, ambos del año en curso, Jaime Heliodoro

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

Rodríguez Calderón, por propio derecho y en su calidad de aspirante a candidato independiente a la Presidencia de la República, presentó demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con el objeto de impugnar los Acuerdos Generales **INE/CG269/2018** e **INE/CG295/2018** emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, el veintitrés y veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, respectivamente.

Por virtud del primero (**INE/CG269/2018**), se aprobó 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 2017-2018², teniendo por incumplido dicho requisito para el actor; y, en lo referente al segundo (**INE/CG295/2018**), se le negó la solicitud de registro a dicha candidatura, como consecuencia de lo determinado en el citado Dictamen.

2. Turno de expedientes a la ponencia. Por acuerdo de treinta de marzo y cuatro de abril, ambos de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes **SUP-JDC-186/2018**, así como, **SUP-JDC-201/2018**, y turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos establecidos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³.

¹ En lo sucesivo "INE".

² En lo sucesivo invariablemente "Dictamen" o "Dictamen impugnado"

³ En lo sucesivo "Ley de Medios"

3. Recepción y radicación. Por proveídos de dos y seis de abril del presente año, el Magistrado Instructor tuvo por recibidos y radicados los expedientes relativos a los juicios ciudadanos citados al rubro.

4. Requerimiento de actas circunstanciadas. En igual proveído de dos de abril de dos mil dieciocho, correspondiente al expediente SUP-JDC-186/2018, el Magistrado Instructor, con la finalidad de contar con mayores elementos para resolver el presente asunto y sustanciar debidamente el juicio, **requirió** al Secretario del Consejo General del INE para que remitiera a esta Sala Superior las **actas circunstanciadas** que se levantaron con motivo de las comparecencias del actor durante el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos.

5. Cumplimiento a requerimiento. En esa misma fecha, el Secretario del Consejo General del INE, por oficio **INE/SCG/0757/2018**, remitió disco compacto certificado, con las constancias correspondientes a las actas circunstanciadas que se levantaron con motivo de las comparecencias del actor a las audiencias de las fechas citadas en el apartado anterior.

6. Solicitud de desestimación de pruebas. Mediante escrito recibido el cinco de abril de dos mil dieciocho, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el actor solicitó se desestimara la prueba pericial ofrecida en la demanda radicada bajo el número de expediente SUP-JDC-201/2018.

7. Ratificación. Mediante acuerdo de seis de abril siguiente, el Magistrado Instructor requirió al actor ratificara su voluntad de desistirse del ofrecimiento de la prueba pericial e inspección judicial que refería en su demanda.

8. Se configuró el desistimiento. Ante su incomparecencia para ratificar su voluntad de renunciar al ofrecimiento de probanzas, en términos del apercibimiento respectivo, se le tuvo por desistido de su ofrecimiento, desahogo y valoración.

9. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir las demandas, declarar cerrada la instrucción y ordenar formular el proyecto de sentencia correspondiente; y,

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

1. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior es competente para conocer los medios de impugnación, de conformidad con los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso c), 79, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque a través de los presentes medios de control se controvierten los Acuerdos Generales **INE/CG269/2018** e **INE/CG295/2018** aprobados por el Consejo General del INE, el veintitrés y veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, respectivamente, relacionados con el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República en el proceso electoral 2017-2018, así como la negativa de concederle registro como candidato, los que, en su concepto, vulneran su derecho al voto en la vertiente pasiva.

Luego, al tratarse de actos relacionados con la elección a la

Presidencia de la República, es indudable que la competencia se trata en exclusiva de esta Sala Superior.

2. Acumulación. En el caso, procede acumular los juicios ciudadanos para su resolución conjunta, porque existe conexidad en la causa, ya que el actor impugna actos vinculados entre sí, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relacionados con el registro de candidatos independientes a la Presidencia de la República, en relación con la satisfacción del requisito de contar con el apoyo ciudadano exigido por la ley, por lo cual, opera coincidencia plena de su pretensión final, lo que facilita la resolución pronta y con el objeto de evitar el riesgo de emitir fallos contradictorios.

Lo anterior con fundamento en lo previsto en los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, deberá acumularse al **SUP-JDC-186/2018**, el diverso expediente del juicio ciudadano **SUP-JDC-201/2018**, porque el primero se recibió y registró antes en la Sala Superior. En consecuencia, glósesse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

3. Procedencia. En concepto de este Órgano Jurisdiccional, el juicio cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley General de Medios, de conformidad con lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa del promovente, así como

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

su domicilio para recibir notificaciones; se identifican el acto impugnado, la autoridad responsable y se mencionan los hechos y agravios que según expone el actor, le causa el Acuerdo combatido.

3. 2. Oportunidad. La demanda de juicio ciudadano fue presentada de manera oportuna, dentro del plazo de cuatro días hábiles previsto en el artículo 8, apartado 1, en relación con el diverso 7, apartado 2, ambos, de la Ley General de Medios, al estar vinculado con el proceso electoral en curso.

En efecto, si bien en relación con el acuerdo **INE/CG295/2018**, no obra en el expediente constancia de notificación, lo cierto es que el medio de impugnación debe estimarse oportuno, en virtud de que el actor manifestó que el acuerdo de mérito le fue notificado el tres de abril del año en curso, sin que la autoridad responsable señale o acredite fecha distinta de notificación o conocimiento del acto, por lo que, si lo presentó al día siguiente de su notificación, es evidente que se encuentra dentro del término legal previsto para ello.

3. 3. Legitimación. El juicio se promovió por parte legítima, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios, los ciudadanos pueden impugnar los actos o resoluciones en la materia, cuando consideren que alguno de sus derechos político-electorales es vulnerado.

3. 4. Interés jurídico. El actor cuenta con interés jurídico, pues resulta afectado con la aprobación del Acuerdo que impugna, en tanto que se le niega el registro para participar como candidato independiente al cargo de Presidente de la República en el proceso federal electoral 2017-2018.

3. 5. Definitividad. Tanto el Dictamen relativo a la validez de los apoyos ciudadanos obtenidos por el actor, como el Acuerdo por el que se le negó el registro a la candidatura que aspira, son actos definitivos, toda vez que contra los mismos no existe medio ordinario de defensa alguno que pueda ser promovido.

Aunado a lo anterior, se trata de actos vinculados, dado que el último de los Acuerdos combatido está fundado y motivado en el Dictamen primigenio, de ahí que su examen no pueda quedar desvinculado.

Por ello, se estima infundada la causa de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable en el informe presentado en el **SUP-JDC-201/2018**, relativa a que el actor ha agotado su derecho de impugnación con la promoción del expediente **SUP-JDC-186/2018**, pues como se ha destacado, se trata de actos vinculados cuyo examen de constitucionalidad no puede dissociarse, en tanto que el Dictamen es la base legal para determinar si se alcanzó o no el porcentaje de apoyo ciudadano como requisito para obtener el registro a la candidatura correspondiente, mientras que el Acuerdo constituye el acto jurídico por el cual se determina la negativa del registro, por no cumplir con el requisito en comento.

4. Hechos relevantes. Los hechos que dan origen al acto impugnado se reseñan a continuación:

I. Lineamientos. El veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

elección popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018⁴, mediante acuerdo identificado con la clave **INE/CG387/2017**.

II. Inicio del proceso electoral federal. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, dio **inicio** el Proceso Electoral Federal 2017-2018, en el que se elegirá, entre otros, al titular de la Presidencia de la República.

III. Convocatoria. En esa misma fecha, la citada autoridad electoral aprobó el Acuerdo por el que emitió la Convocatoria para el Registro de Candidaturas Independientes a la Presidencia de la República, Senadurías o Diputaciones Federales por el Principio de Mayoría Relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, a través del acuerdo identificado con la clave **INE/CG426/2017**.

IV. Sentencia de la Sala Superior que confirmó el Acuerdo General INE/CG387/2017. El veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **confirmó** el Acuerdo **INE/CG387/2017**, dictado por el Consejo General del INE, mediante resolución a los expedientes **SUP-JDC-841/2017 y acumulados**.

V. Lineamientos para el régimen de excepción. El cinco de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE, aprobó el Acuerdo **INE/CG454/2017**, por el que se emitieron los Lineamientos para la aplicación del régimen de excepción en la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular⁵.

⁴ En adelante Lineamientos.

⁵ En lo sucesivo "Lineamientos"

VI. Solicitud de registro. El siete de octubre de dos mil diecisiete, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón solicitó ante el Consejo General del INE su **registro** como aspirante a candidato independiente a la Presidencia de la República.

VII. Constancia. El quince de octubre de dos mil diecisiete, el Secretario Ejecutivo del INE, expidió a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón la constancia de aspirante a candidato independiente a la Presidencia de la República.

VIII. Recolección de apoyos ciudadanos. A partir del dieciséis de octubre del dos mil diecisiete, una vez que Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón obtuvo la constancia de aspirante a candidato independiente, inició la recolección de los apoyos ciudadanos para el registro de su candidatura.

IX. Acuerdo INE/CG514/2017. El ocho de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG514/2017, a través del cual modificó los diversos INE/CG387/2017 e INE/CG455/2017, relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano y dio respuesta a los escritos presentados por aspirantes.

X. Sentencia de la Sala Superior que confirma el Acuerdo INE/CG514/2017. El veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, el Pleno de esta Sala Superior, al dictar sentencia en el expediente SUP-JDC-1069/2017, confirmó el acuerdo INE/CG514/2017.

XI. Conclusión de recolección de apoyos ciudadanos. El diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón concluyó la recolección de apoyos ciudadanos.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

XII. Información del estatus de los registros captados mediante la aplicación móvil y cédulas de respaldo. El veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos⁶ del INE, una vez concluido el período para recabar apoyo ciudadano de los candidatos independientes, mediante oficio número **INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018**, comunicó el estatus de registros captados con la aplicación móvil y las cédulas de respaldo a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, conforme a lo siguiente:

No.	ESTATUS REGISTRAL	CANTIDAD
1	Lista Nominal	1,209,607
2	Duplicados entre el mismo aspirante	264,520
3	En Padrón (no en Lista Nominal)	11,742
4	Bajas	15,955
5	Datos no encontrados	6,719
6	Apoyos ciudadanos con inconsistencias	511,911
7	Apoyos ciudadanos en procesamiento	12,384
8	Mesa de control	1,565
9	TOTAL	2,034,403

XIII. Oficio INE/DEPP/DE/DPPF/1124/2018. El dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, el Director de Prerrogativas, mediante oficio **INE/DEPP/DE/DPPF/1124/2018**, dirigido a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y notificado en esa misma fecha, le informó lo siguiente:

- Atendiendo a las inconsistencias detectadas en los **1,209,607** apoyos ciudadanos registrados al veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, se descontaron de dicha cantidad por los siguientes motivos:

⁶ En lo sucesivo "Director de Prerrogativas" o "DEPPP".

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

○ Simulación:	158,532
○ Fotocopias:	205,721
○ No válido:	23,644
○ Situación registral modificada:	387,897

- Derivado de lo anterior, le hizo saber que podría ejercer su derecho de audiencia, durante los cinco días siguientes y manifestar lo que a su derecho conviniera, respecto de los registros aludidos, debiendo solicitar cita correspondiente.
- El Consejo General del INE, en el momento procesal oportuno, en definitiva, se pronunciaría respecto de la procedencia o no de su candidatura, tomando como base 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 actual proceso electoral federal.

XIV. Primer juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El diecinueve de marzo de dos mil dieciocho, inconforme con la revisión y modificación de la situación registral de los apoyos recabados que le fue comunicado a través del oficio **INE/DEPP/DE/DPPF/1124/2018**, el actor presentó demanda ante la Oficialía de Partes del INE, mismo que se remitió a esta Sala Superior el veintitrés de marzo siguiente, y se registró con la clave de expediente **SUP-JDC-148/2018**, el cual se desechó mediante sentencia del veintiocho de marzo de ese mes, por falta de definitividad y firmeza del acto impugnado.

XV. Segundo juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El veinticinco de marzo siguiente, el actor, de nuevo, presentó demanda en contra del oficio

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

INE/DEPP/DE/DPPF/1124/2018, registrada con la clave de expediente **SUP-JDC-153/2018**, la cual se desechó por resolución de veintiocho de marzo de este año, al haber agotado su derecho de acción con la promoción del juicio ciudadano citado en el apartado anterior.

XVI. Aprobación del Dictamen (primer acto impugnado). El veintitrés de marzo del año en curso, el Consejo General del INE aprobó el Dictamen impugnado (**INE/CG269/2018**), por el que se determinó que el actor no reunió el porcentaje de apoyo ciudadano establecido en el artículo 371, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷.

XVII. Negativa de registro (segundo acto impugnado). El veintinueve de marzo del presente año, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo **INE/CG295/2018**, por virtud del cual, resolvió que no era procedente registrar la candidatura solicitada por el actor, con base en lo resuelto en el Dictamen.

5. Pretensión y Agravios (causa de pedir).

La **pretensión** del actor es que se revoque el Acuerdo **INE/CG295/2018**, por el que el Consejo General del INE negó el registro a la candidatura, a efecto de que se le permita revisar la totalidad de los apoyos ciudadanos que recabó durante la etapa correspondiente.

Su **causa de pedir**, se sustenta en las siguientes inconformidades.

⁷ En lo sucesivo “Ley de Instituciones o LEGIPE”

- 1. Violación al principio de legalidad en el desarrollo del procedimiento para la obtención y verificación del apoyo ciudadano.**
- 2. Atribuciones indebidas de la Mesa de Control.**
- 3. Apoyos duplicados con otros aspirantes.**
- 4. Violación a los principios de certeza y seguridad jurídica en el desarrollo de procedimiento de verificación del porcentaje de apoyo ciudadano.**
- 5. Implementación de la compulsión aleatoria de manera ilegal.**
- 6. Inutilidad de la APP para recabar apoyo.**
- 7. Violación al derecho de audiencia, porque le impidieron revisar la totalidad de firmas no validadas.**
- 8. Información únicamente al alcance de la responsable.**
- 9. Incumplimiento de la sentencia dictada en el SUP-JDC-841/2017 y acumulados, en detrimento del principio de seguridad jurídica.**
- 10. Falta de certeza de la aplicación móvil para recabar apoyos.**
- 11. Violación al principio de presunción de inocencia derivada de la campaña de desprestigio orquestada por el INE.**
- 12. Conductas atípicas de los Consejeros del INE.**
- 13. Inconstitucionalidad de diversas porciones normativas de los Lineamientos.**
- 14. Exceso y defecto en el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del INE al expedir los Lineamientos.**
- 15. Negativa de crear una comisión focalizada para la verificación de firmas, en perjuicio del derecho de ser votado.**
- 16. El procedimiento para desahogar el derecho de audiencia fue ineficaz.**
- 17. La autoridad administrativa no tuvo el tiempo suficiente para la verificación de los apoyos.**

18. Violación al derecho de acceso a la información de los ciudadanos, en perjuicio del derecho a ser votado.

6. Metodología de estudio.

Para una mayor claridad en el estudio de los agravios, por cuestión metodológica, se responderán aquellos que por su contenido, representen violaciones a los presupuestos de constitucionalidad del acto reclamado, así como los relacionados con la inconstitucionalidad de algunas porciones de los Lineamientos respectivos, puesto que de ser fundado alguno de ellos, haría innecesario el examen del resto, por tratarse de cuestiones de orden preferente⁸.

7. Estudio de los agravios.

7.1. Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Sobre esta temática, el actor aduce que la autoridad responsable incurrió tanto en exceso como en defecto en el ejercicio de su facultad reglamentaria, al expedir los Lineamientos correspondientes.

En su concepto, el exceso en el ejercicio de su facultad reglamentaria se actualizó al establecer en los Lineamientos elementos normativos adicionales a la invalidez por duplicidad de apoyos ciudadanos entre diferentes aspirantes, que aquellos que dispuso el legislador ordinario en la LEGIPE.

Por otra parte, se inconforma con el supuesto defecto que adolecen los Lineamientos, al haber previsto nueve supuestos de

⁸ Véase la sentencia dictada por este Tribunal Constitucional en el juicio SUP-JDC-392/2017.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

inconsistencias en el respaldo ciudadano y solamente tres maneras de subsanarlas; lo que, a su juicio, lo dejó en estado de indefensión, al determinar la improcedencia de miles de respaldos.

Esta Sala Superior estima los motivos de disenso que son **infundados**, en razón de que, por una parte, el INE no excedió su facultad reglamentaria, sino que únicamente armonizó y dio efecto útil a lo dispuesto en los artículos 383, 385 y 386 de la LEGIPE y, por otra, el supuesto defecto que se imputa, en realidad, deriva de una apreciación conforme a la cual, el disconforme considera que el INE debió prever un mecanismo de revisión de firmas que atendiera a su situación particular.

Como cuestión previa, debe decirse que el ejercicio de la facultad reglamentaria está limitado por los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

Por otra parte, el principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, **detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener**

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.⁹

En el caso, el actor plantea que en el numeral 40 de los Lineamientos, la autoridad responsable excedió su facultad reglamentaria al añadir componentes normativos a la invalidez de respaldo ciudadano por duplicidad entre los aspirantes, no previstos en el artículo 385, numeral 2, inciso g), de la LEGIPE.

Al respecto, es importante tener presente lo dispuesto en los artículos 383, numeral 1, inciso c), fracción VI, 385, numeral 2, inciso g) y 386, numeral 1, todos de la LEGIPE, los cuales prevén, en síntesis, que:

- La solicitud de los aspirantes a candidaturas independientes deberá acompañarse, entre otros documentos, de la cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo.
- Una de las causas determinadas por el legislador para estimar no válido un apoyo ciudadano, se actualiza cuando una misma persona haya presentado manifestación a favor de más de un aspirante; en ese caso, el apoyo se computará a favor de la persona a la que se lo brindaron en primer lugar
- Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido de apoyos, se tendrá por no presentada

Como puede advertirse, el artículo 40 de los Lineamientos no añadió un requisito adicional de validación o cómputo de los apoyos

⁹ Véanse tesis de rubro: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**. Novena Época, Registro: 172521, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 30/2007, Página: 1515; **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN**, Novena Época, Registro: 171459, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a./J. 122/2007, Página: 122.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

recabados, al disponer que en el caso de que una misma persona haya presentado manifestación de apoyo en favor de más de un aspirante al mismo cargo, sólo se computará la primera que sea recibida por el Instituto a través de la aplicación informática, *“siempre y cuando la o el aspirante haya alcanzado el número mínimo de apoyo ciudadano exigido por la Ley y haya cumplido con los requisitos de elegibilidad, así como los establecidos en el artículo 383 de la LGIPE”*, puesto que dicho condicionamiento es acorde con la exigencia del requisito de obtener cierto porcentaje de apoyo ciudadano previsto en los numerales mencionados, en la etapa de revisión preliminar.

Consecuentemente, lo que el INE realizó con el añadido que ahora se cuestiona, es darle sentido y utilidad al sistema de cruce de los apoyos que fueron otorgados a más de un candidato por una misma persona, ya que, efectivamente a ningún fin práctico conduciría hacer lo anterior si únicamente uno de ellos obtuvo el porcentaje requerido para su registro a la candidatura en una etapa preliminar.

En otras palabras, la responsable circunscribió el cruce de información a aquellos aspirantes que efectivamente pudieran alcanzar la pretensión de su registro de la revisión preliminar, pues es hasta este momento en que la validez o invalidez de apoyos duplicados entre aspirantes tendría una aplicación o sentido práctico, traducida en no permitir que dos aspirantes cuenten con el respaldo de una misma persona, de ahí que, toda vez que la porción combatida no rebasa lo dispuesto en la LGIPE, pues no es un requisito adicional para la validación de los apoyos, sino únicamente un criterio que da efecto útil y orientación práctica para la verificación de los apoyos dobles a la luz del requisito de obtención de los

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

porcentajes mínimos, es inconcuso que no se presenta en la especie el exceso en la atribución .

En lo concerniente al ejercicio defectuoso de la facultad reglamentaria por parte de la responsable, esta Sala Superior considera que tampoco le asiste razón al actor, dado que contrario a lo que aduce, el INE no estaba obligado a regular supuestos de hecho específicos que atienden a las condiciones particulares de aquél, a efecto de subsanar a modo las inconsistencias en las que incurrió.

Conforme a la teoría de los componentes de la norma, ésta se integra de un supuesto y consecuencia jurídica, de suerte que, si aquél se realiza, la consecuencia debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones, o en su caso, hasta las sanciones correspondientes. Con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas (obligaciones-sanciones).

Así, contrario a lo que aduce el actor, la responsable, por un lado, previó los requisitos que debían cumplir el apoyo ciudadano y, de este modo, las inconsistencias que deberían analizarse al verificar la validez del apoyo ciudadano, sin que lo pudiera hacer, además, de un modo diverso a lo que al respecto prevé la LGIPE y, por otro, estableció que, la actualización de cualquiera de ellas tendría como consecuencia la invalidez del respaldo ciudadano (sanción).

Bajo esta tesitura, el supuesto defecto reglamentario que aduce el actor no se actualiza, toda vez que, la responsable debidamente integró la norma de validez de los apoyos ciudadanos previendo el supuesto (inconsistencias) y la consecuencia de su

actualización (invalidez del respaldo-sanción); sin embargo, no estaba obligada a ir más allá y prever de manera extensiva bajo qué supuestos podía subsanarse la consecuencia jurídica, so pena de incurrir, ahí sí, en un exceso de sus facultades reglamentarias.

Entonces, si las irregularidades estaban predeterminadas en la LEGIPE y los Lineamientos, la autoridad administrativa no tenía facultades para desconocerlas, previendo como lo pretende el actor, hipótesis para subsanar los apoyos específicas de cada aspirante y sus circunstancias; de ahí que no exista un defecto en la facultad reglamentaria.

7.2. Inconstitucionalidad de diversos numerales de los Lineamientos.

El actor alega que los numerales 34, 37, 40, 46, 47 y 48 de los Lineamientos resultan contrarios a la Constitución Federal, pues no cumplen con los estándares de proporcionalidad, necesidad, idoneidad y legalidad.

Cabe precisar que si bien, el demandante esgrime en un primer momento, la inconstitucionalidad de los lineamientos citados en el párrafo anterior, en realidad, al solicitar que se corra el test de proporcionalidad, solamente se circunscribe a elaborar argumentos respecto de los numerales 34, 37 y 40, pues considera que dichas porciones normativas **inciden directamente en su derecho a ser votado, así como en su derecho a una adecuada defensa**, en tanto regulan deficientemente el procedimiento que los ciudadanos deben seguir para acceder a un cargo público como candidatos independientes, además de no otorgar las garantías o mecanismos de protección adecuados a de los derechos humanos involucrados,

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

por lo que, el citado test será aplicado únicamente a los numerales aquí mencionados.

Con relación al test de proporcionalidad la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la **tesis 1a. CCLXIII/2016**¹⁰ con la voz: **TEST DE 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, por ende, 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 jurisprudencial citada divide su análisis en dos etapas.

¹⁰ El criterio invocado aparece publicado en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página 915.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

En la primera, debe determinarse si la medida legislativa, o en el caso los Lineamientos, limitan los derechos fundamentales del demandante, a saber: el derecho al voto, en su vertiente pasiva, y el derecho 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 condicionante u obstáculo para que pueda alcanzar el ejercicio del derecho a ser votado y, a su juicio, le impiden cuestionar de manera completa la calificación de los apoyos ciudadanos que obtuvo, de la cual deriva la imposibilidad para 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.

El numeral 34 de los Lineamientos. Prevé que al ser recibida la información de los registros por el INE, la misma se borrará de manera definitiva del dispositivo móvil, lo cual, a juicio de esta Sala Superior cumple con los parámetros constitucionales, por lo siguiente.

a. Sí persigue **un fin constitucionalmente válido**, porque 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

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

debía mostrarse al momento de otorgar el respaldo. Sin embargo, para cumplir con ese objetivo no es necesario que la imagen de la credencial se conserve en el dispositivo, 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**, la medida es acorde con el uso limitado de la información que le proporcionen los ciudadanos a 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 original de la credencial para votar es válida para tenerla por acreditado, sin causar al 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 que de forma expedita le envía.

d. Finalmente, por cuanto hace al **subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto**, la medida cuestionada cumple tal parámetro porque no genera afectación en el derecho a ser votado del actor el hecho de que la fotografía de la Credencial para Votar no se conserve en el dispositivo móvil, de ningún modo obstaculiza el procedimiento de captación de apoyos ni le impide verificar que éstos se hubieran reflejado en el sistema que los contabiliza y revisa, en virtud de que su envío al sistema atinente genera un acuse de recibo inmediato, con el cual pudiera, en caso de ser necesario, constatarse el registro respectivo.

En esas condiciones, no se advierte una afectación directa al derecho a ser votado del promovente con la medida controvertida, puesto que no se incide de manera alguna en su posibilidad de obtener la calidad de candidato, además que, las disposiciones del cuerpo normativo a 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 al sistema, éste puede ser consultado por el aspirante mediante una contraseña y usuario proporcionados por la autoridad electoral administrativa.

Por otro lado, **el numeral 37 de los Lineamientos** establece:

37. Los registros que hayan sido clasificados como No Encontrados en la Lista Nominal serán remitidos a la Mesa de Control que implementará el Instituto para el subsane de casos particulares, donde se verificarán los datos cargados contra la información captada por los Auxiliares/Gestores mediante la aplicación móvil. El resultado de dicha revisión deberá

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

reflejarse en el portal Web en un plazo máximo de diez días después de haberse recibido en la Mesa de Control.

En atención al numeral citado, se tiene que el INE creó una Mesa de Control para que de los registros relacionados con los apoyos ciudadanos clasificados como “no encontrados” en la lista Nominal sean verificados respecto de los datos cargados por la aplicación móvil.

En ese sentido, el numeral citado otorga certeza jurídica de que el apoyo ciudadano es auténtico, pues con la Mesa de Control se verifica la situación registral en la base de datos de la lista nominal vigente a la fecha en que sean recibidos los apoyos ciudadanos, en el sentido de confrontar **nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente** de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo, lo cual, también es razonable y proporcional porque:

a. Sí persigue el cumplimiento de **un fin constitucionalmente válido**, pues, como se ha dicho, la revisión que realiza la Mesa de Control tiene por objeto dar cumplimiento al principio de certeza previsto en el artículo 41, base V, de la Norma Suprema, respecto de la autenticidad del documento demostrativo del respaldo ciudadano y en que quienes deciden otorgarlo tengan expedito su derecho a votar, mediante la vigencia de su registro en el Listado Nominal, lo que permite constatar que la voluntad de la ciudadanía es libre al momento de expresar su apoyo a los aspirantes.

b. Conforme al **subprincipio de idoneidad**, la creación de una “Mesa de Control”, cumple con las atribuciones establecidas en

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

la normativa, es decir, se encarga de revisar de manera ocular los apoyos ciudadanos, en un primer momento que pertenezcan a la lista nominal. Esta tarea nada hubiera variado si la hubiera realizado una Comisión Temporal, como lo refiere el actor, pues no tendría un mayor beneficio, ya que tendría las mismas facultades que la denominada "Mesa de Control". De igual forma no se advierte que no se causa una afectación directa al derecho a ser votado del aspirante, mediante la implementación de esta norma pues, si bien ese organismo tiene facultad para invalidar los registros de apoyo ciudadano en los que se actualiza alguna de las inconsistencias que los Lineamientos prevén, esa circunstancia no es un impedimento para la postulación del aspirante toda vez que éste está obligado a registrar manifestaciones de apoyo auténticas y que éstas fueron otorgadas mediante la exhibición del original de la Credencial para votar.

De ahí que, el cumplimiento de las funciones de revisión de la Mesa de Control no sean contrarias a los intereses del aspirante, sino acordes con el cumplimiento de las condiciones que legal y reglamentariamente se establecieron para que éste pueda demostrar que cumple los requisitos que le permiten su postulación por la vía independiente.

c. Al tenor del **subprincipio de necesidad**, porque es la forma más óptima para contrastar el registro captado por el dispositivo móvil con el Listado Nominal, así como la autenticidad del documento soporte, y mediante su intervención subsanar las inconsistencias que pudieran encontrarse.

d. Finalmente, por cuanto hace al **subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto**, se cumple dicho parámetro en virtud de que, la verificación que realiza la Mesa de Control dota

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

de certeza la manifestación de la voluntad de la ciudadanía en relación con el respaldo que proporciona el aspirante al asegurar que esté inscrito en la Lista Nominal y que, efectivamente, proporcionó el documento básico que lo acredita como ciudadano.

El numeral 40, inciso h), de los Lineamientos, prevé:

40. Para los efectos del porcentaje requerido por la Ley, no se computarán las y los ciudadanos (as) que respalden al candidato (a) independiente, cuando se ubiquen en alguno de los supuestos siguientes: (...)

h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación de apoyo en favor de más de un aspirante al mismo cargo, sólo se computará la primera que sea recibida por el Instituto a través de la aplicación informática, siempre y cuando la o el aspirante haya alcanzado el número mínimo de apoyo ciudadano exigido por la Ley y haya cumplido con los requisitos de elegibilidad, así como los establecidos en el artículo 383 de la LGIPE.

El numeral en cita tiene por objetivo invalidar los apoyos por duplicidad entre aspirantes, únicamente respecto de aquellos que hubieren cumplido los requisitos de elegibilidad y hayan alcanzado el porcentaje de apoyo requerido.

En el presente supuesto, el actor argumenta que dicha disposición restringe su derecho a ser votado por la vía independiente, toda vez que reconoce la validez de los apoyos duplicados sólo para quienes obtuvieron el umbral porcentual mínimo del 1%; asimismo, aduce que lo anterior vulnera el principio de certeza porque no se tiene conocimiento real de las manifestaciones de apoyos que recibieron.

a. La disposición reglamentaria persigue el cumplimiento de **un fin constitucionalmente válido**, consistente en, por un lado, salvaguardar la certeza y seguridad de que el ciudadano que otorgó su apoyo sea computado al aspirante que se presentó como su primera opción, lo anterior atendiendo a la voluntad del propio

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

ciudadano de elegir la opción política de su preferencia, que se agota con la primera predilección, pues emitir más de una manifestación de apoyo implica, por la misma acción, que no existe tal preferencia sino indecisión por la corriente política que el aspirante representa.

Por otro lado, que el cruce de información entre la posible duplicidad de respaldos ciudadanos únicamente se realice respecto de aquellos que sí tienen una posibilidad real de contender a un cargo de elección popular, esto es, que hayan obtenido el porcentaje de apoyos requisitados por la normatividad electoral.

b. Conforme al **subprincipio de idoneidad**, la invalidación de apoyos ciudadanos duplicados entre distintos aspirantes, tiene por finalidad garantizar tanto a estos, como a la ciudadanía, la certeza de que los apoyos presentados por los aspirantes son válidos y suficientes para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener una candidatura independiente, como lo es que el aspirante demuestre una determinada representatividad y que el ciudadano otorgante emitió una decisión consciente de favorecer a uno de los posibles contendientes de la elección.

Asimismo, que el cruce de información se lleve a cabo únicamente respecto de aquellos aspirantes que efectivamente reunieron los requisitos de elegibilidad y porcentaje, contrario a lo que aduce el actor en su demanda, maximiza el derecho a ser votados pues, en última instancia, únicamente se le restarán votos duplicados a aquellos que efectivamente puedan contender a un cargo de elección popular por medio de su registro y resulta innecesario respecto del resto que, por un diverso incumplimiento no alcanzarán a cubrir los requisitos atinentes.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

De ahí que, en este momento, la ausencia del cruce de información en nada le afecta; ya que, éste únicamente podría llevarse a cabo respecto de aquellos que efectivamente cumplan por el porcentaje requerido.

c. En relación con el **subprincipio de necesidad**, se advierte que es la manera más benigna de analizar la duplicidad de respaldos ciudadanos, pues únicamente se realiza respecto de aquellos que efectivamente hayan logrado el porcentaje obligado en la normativa electoral, y no así respecto del resto de los aspirantes, lo que agiliza el procedimiento de revisión a cargo de la autoridad electoral y no genera actos de molestia respecto de aquellos que ante un incumplimiento evidente de un distinto requisito, no culminarán el proceso de registro o alcanzarán la pretensión de postularse por la vía independiente.

d. Finalmente, por cuanto hace a la **proporcionalidad en sentido estricto** el parámetro se cumple, en virtud de que el hecho de que la certeza en la voluntad de la expresión libre de predilección de un ciudadano por un aspirante no puede estimarse reflejada si éste apoya más de una opción política, ya que dicha preferencia sólo se expresa válidamente si es fehaciente el respaldo por uno de los aspirantes y no por varios; de lo contrario, lo que más bien se demuestra es una indefinición o indecisión de la predilección que no permitiría tutelar la libertad en la preferencia política.

Por estos motivos, se considera que los lineamientos examinados superaron el test de proporcionalidad, de ahí que los agravios respectivos devengan **infundados**.

7.3. Violación al principio de legalidad por la actuación de la mesa de control más allá de sus atribuciones.

Sobre este tema, el Dictamen base del Acuerdo controvertido, en cuanto al resultado de la captación de apoyos ciudadanos, se sostuvo, medularmente, lo siguiente:

- De acuerdo con la normativa aplicable, la verificación del porcentaje de apoyo se llevaría en dos fases: preliminar y definitiva (numeral 22).
- **Remisión en mesa de control.** Un verificador se aseguraría que se cumplieran con los requisitos legales para brindar el apoyo ciudadano, así como con la correspondencia de los datos del formulario y los de la imagen de la credencial de elector, se constataba, uno a uno, que existiera una imagen digital de la credencial original por anverso y reverso, firma de la o el ciudadano, así como que fueran idénticos a los mostrados en la captura de la *App* (numeral 26).
- **Inconsistencia o irregularidades encontradas.** Durante el procedimiento de revisión en la mesa de control, se detectaron varias inconsistencias e irregularidades en los expedientes electrónicos de las cédulas de respaldo, de forma constante y reiterada que no podría clasificarse como casos aislados (numeral 27).
- **Sustento jurídico de la revisión final y de la identificación de inconsistencias (uso de la *App*)** (numeral 47).
 - Una de las tareas primordiales del INE en este proceso es garantizar la autenticidad de los apoyos que brinda la ciudadanía no sólo para proteger la voluntad de las personas que deciden respaldar a un aspirante, sino también para tener certeza que los apoyos presentados son válidos para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener una candidatura independiente.
 - Debido a que el apoyo ciudadano es la base para que una persona pueda obtener su postulación por la vía independiente, es indispensable que se verifique la autenticidad de los apoyos ciudadanos recopilados por las y los aspirantes.
 - Como parte del procedimiento de verificación del apoyo ciudadano, el INE revisó la documentación que sirvió de base para obtenerlo; para tener certeza de que fueron obtenidos con el consentimiento de la ciudadanía y no se trate de situaciones simulada.
 - Para verificar el cumplimiento del procedimiento y constatar que no se haya incurrido en alguna irregularidad, resulta indispensable que la autoridad revise el

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018 Acumulados

documento en que aparentemente se basa el apoyo ciudadano (fotografía del documento capturado por el auxiliar y que envió al INE en archivo digital), para constatar que se trata del original de una credencial de elector y no de algún otro documento.

- La verificación de los apoyos ciudadanos no sólo se limita al reconocimiento óptico que hizo la aplicación móvil del INE, ya que también implica la revisión del documento que sirvió de sustento para obtener el supuesto respaldo, porque esta comprobación es inherente al procedimiento de verificación debido a la obligación de constatar que el apoyo recabado se basó en el original de la credencial para votar.

- La verificación de los apoyos ciudadanos implica dos actividades inherentes y complementarias entre sí:

- Realizar una revisión cuantitativa, consistente en verificar si los apoyos coinciden con un registro localizado en la lista nominal de electores y no presentan inconsistencia, desde el punto de vista registral.

- Realizar una verificación cualitativa, consistente en revisar la autenticidad del documento soporte, para constatar que el apoyo se obtuvo con el original de la credencial para votar vigente y no con fotocopia o algún otro documento.

- Para garantizar la autenticidad del apoyo ciudadano y tener certeza de que las personas que lleguen a obtener una candidatura por la vía independiente sí cuentan con el apoyo, era indispensable revisar el documento que sirvió de base para recabar el supuesto apoyo ciudadano, en forma inherente y complementaria a la revisión cuantitativa del número de apoyos recabados y si los mismos coinciden con un registro contenido en la lista nominal.

Para combatir esas razones, el aspirante aduce lo siguiente:

a) El acto reclamado está indebidamente fundado y motivado porque el procedimiento para la obtención y verificación de los apoyos ciudadanos no se apegó a los Lineamientos porque se utilizó de manera indebida a la mesa de control para la revisión “cualitativa” siendo que ésta sólo tenía atribuciones para cotejar si los datos de los apoyos clasificados como *no encontrados*, efectivamente, no se encontraban en la lista nominal; no obstante, la propia responsable reconoce expresamente que tal instancia también revisó los documentos base de cada uno de los apoyos ciudadanos, sobrepasando tales atribuciones.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

b) El procedimiento de verificación consistía en que el verificador ocular se asegurara del cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de los apoyos ciudadanos, así como la correspondencia de datos del formulario y los de la imagen de la credencial para votar; sin embargo, la revisión particularizada de la mesa de control consistió en constatar que existiera la imagen de la credencial original y que sus datos fueran idénticos a los mostrados en la captura de la *App*, lo que significó que no sólo se cercioraron que los datos estuvieran contenidos en el listado nominal.

c) La mesa de control no se limitó a procesar la información relacionada con los registros que no fueron encontrados, sino que también estudió las características catalogadas como inconsistencia.

Por lo tanto, en este apartado, la litis a resolver es determinar si, como lo señala el actor, la mesa de control actuó más allá de las atribuciones que le otorgan los lineamientos, al realizar la verificación *cualitativa* de los apoyos ciudadanos otorgados (autenticidad de la imagen de la credencial para votar), o si su actuación se ajustó a Derecho.

Se **desestima** el planteamiento del actor, porque la mesa de control sí contaba con atribuciones para revisar la autenticidad del documento base para el otorgamiento del correspondiente apoyo ciudadano, conforme a la normativa que enseguida se enuncia.

- **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**
 - A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, éstos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña [artículo 369, apartado 1].
 - Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes deberán presentar solicitud de registro que debe contener los requisitos legales atinentes y acompañarse, entre otros documentos, con la cédula de respaldo ciudadano con nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018 Acumulados

óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente [artículo 383, apartado 1, incisos a), b) y c), fracción VI].

○ Recibida una solicitud de registro de candidatura independiente por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos atinentes, con excepción de lo relativo al apoyo ciudadano [artículo 383, apartado 2].

○ Una vez que se cumplan los demás requisitos establecidos en la referida Ley, la DERFE verificará que se haya reunido el porcentaje de apoyo que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores [artículo 385, apartado 1].

○ Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido se tendrá por no presentada [artículo 386].

- **Reglamento de Elecciones**

○ **El procedimiento técnico-jurídico para verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, según el tipo de elección, será el que se establezca en los lineamientos aprobados para tal efecto**, en el que se priorizará la utilización de medidas tecnológicas avanzadas al alcance del Instituto; lo anterior, a efecto de dotar de certeza el proceso de verificación [artículo 290, apartado 1].

○ En los lineamientos correspondientes se señalarán las instancias, los plazos, el procedimiento para recabar el apoyo ciudadano, la presentación ante la autoridad electoral, **el procedimiento que se seguirá para verificar el porcentaje de apoyo presentado, el derecho de audiencia a los aspirantes, así como los criterios para no computar dicho apoyo** [artículo 290, apartado 2].

- **Lineamientos**

○ Se entiende, como mesa de control, la instancia conformada por personal de la DERFE que revisará aquellos registros enviados por los Auxiliares/Gestores que no fueron encontrados en la compulsión inicial contra la Lista Nominal, con el fin de corregir, en su caso, los datos capturados, usando como base de revisión el expediente electrónico remitido mediante la plataforma [numeral 1].

○ La DERFE realizará la verificación de la situación registral en la base de datos de la lista nominal. El resultado deberá reflejarse en el portal Web, a más tardar dentro de los tres días siguientes a la recepción de la información en el servidor [numeral 36].

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

- Los registros que hayan sido clasificados como No Encontrados en la Lista Nominal serán remitidos a la Mesa de Control para el subsane de casos particulares, donde se verificarán los datos cargados contra la información captada por los Auxiliares/Gestores mediante la aplicación móvil [numeral 38].
- Los archivos que se generen a partir de la Aplicación móvil sustituyen a la cédula de respaldo y a la copia de la credencial para votar exigidas por la Ley, dado que se cuenta con la información requerida por la normatividad correspondiente [numeral 39].
- Una vez que la o el aspirante cuente con el número suficiente de apoyos válidos requeridos, conforme al listado preliminar de apoyos ciudadanos recibidos, deberá solicitar cita para la entrega física de su solicitud de registro ante la autoridad que corresponda [numeral 41].
- A más tardar el veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, la DERFE informará a las Juntas Locales, Distritales o a la DEPPP si se cumple el porcentaje de ciudadanos (as) inscritos (as) en la Lista Nominal de Electores como resultado de la verificación, con la finalidad de que dichas instancias cuenten con los elementos necesarios para determinar la procedencia o no del registro [numeral 42].
- En todo momento, las y los aspirantes tendrán acceso al portal Web de la Aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano, en la cual podrán verificar los reportes que les mostrarán los apoyos ciudadanos cargados al sistema, así como el estatus registral de cada uno de ellos, por lo que, podrán manifestar lo que a su derecho convenga en cualquier tiempo dentro del periodo para recabar el apoyo ciudadano [numeral 43].
- Para tal efecto, la instancia competente analizará la documentación cargada en el sistema en conjunto con las y los aspirantes y reflejará, en su caso, el resultado en el portal Web dentro de los cinco días siguientes a su revisión [numeral 44].

De la anterior normativa, se advierte que a partir del día siguiente a la fecha cuando se obtenga la calidad de aspirante, se pueden realizar todos los actos tendentes a la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano.

Para la obtención de ese apoyo ciudadano, en el actual proceso electoral, el INE implementó una aplicación móvil -App-,

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

mediante la cual, entre otros aspectos se obtenía la imagen de la credencial para votar, con los correspondientes datos, de la ciudadana o ciudadano que otorgaba su apoyo.

De esta forma, el principal documento que debía obtenerse a través de la aplicación móvil era, precisamente, la imagen de la credencial para votar y la DERFE es el órgano del INE con atribuciones para verificar que se hubiera reunido el porcentaje de apoyo ciudadano, conforme con el procedimiento que se estableció en los propios lineamientos.

Esto es la DERFE es la encargada de verificar la situación registral en la base de datos de la lista nominal vigente a la fecha en que se reciba el respaldo y la *mesa de control*, está prevista como la instancia conformada por personal de esa Dirección que revisaría aquellos registros enviados a través de la aplicación móvil y que no fueron encontrados en la compulsión inicial con la lista nominal, a fin de corregir, en su caso, los datos capturados.

Como se adelantó, resulta **infundado** el planteamiento del aspirante actor, en la medida que la mesa de control sí cuenta con atribuciones suficientes para realizar la verificación de la validez del documento capturado a través de la aplicación móvil, dado que está conformada por personal de la DERFE y ser, ésta, la encargada de realizar la verificación registral de los apoyos ciudadanos.

En efecto, la Mesa de Control es competente para la verificación de la autoridad del documento comprobatorio del apoyo ciudadano recabado, conforme al principio de seguridad jurídica y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en congruencia con los cuales el ciudadano, puede recurrir

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

a los órganos de control a hacer valer que determinado acto fue emitido por una autoridad que carece de competencia para ello.

Una autoridad será competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución para emitir el acto correspondiente. Así, cuando un acto es emitido por órgano incompetente, estará viciado y no podrá afectar a su destinatario.

Conforme con lo anterior, como se advirtió del marco normativo, corresponde a la DERFE la verificación de la situación registral de los apoyos ciudadanos otorgados a favor de los aspirantes a candidaturas independientes a los cargos de elección popular en el ámbito federal.

Lo anterior, resulta lógico, si se tiene en cuenta que, en términos de los artículos 54, 126 y 127 de LGIPE, a esa Dirección le corresponde prestar los servicios inherentes al Registro Federal de Electores.

En ese orden de ideas, como se señaló, el documento que debe exhibir quien pretende otorgar su respaldo a un determinado aspirante, es su credencial para votar que acredita, que tal ciudadanía se encuentra en ejercicio de sus derechos político-electorales, además de brindar certeza respecto de la voluntad del ciudadano de otorgar ese respaldo.

Así lo ha sustentado esta Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JDC-98/2018, al considerar que de la interpretación de los artículos 35, fracción II de la Constitución Federal, así como 385, párrafo 2, de la LGIPE y 40, inciso d), de los Lineamientos la exigencia de que la ciudadana o ciudadano al momento de otorgar su apoyo a través de la aplicación móvil a cierto aspirante a una

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

candidatura independiente, presente el original de su credencial para votar, es un elemento esencial que brinda al respaldo manifestado.

Que desde la emisión de los Lineamientos, la autoridad electoral estableció la exigencia de presentar la credencial de elector original, al requerirse la captura de su anverso y reverso, como elemento de certeza y convicción respecto a la intencionalidad del ciudadano de conceder el apoyo y permite presumir que está en posibilidad real de ejercer su derecho al voto.

La Sala Superior, al confirmar el acuerdo que autorizó el uso de la aplicación móvil enfatizó dos circunstancias: (i) que el ciudadano que diera su apoyo a algún aspirante a candidato independiente debía presentar físicamente el original de su credencial de elector con fotografía, y (ii) que el ciudadano que diera el apoyo debía plasmar de manera personal y directa su firma en el dispositivo móvil.

Asimismo, que la presentación de fotografías en blanco y negro en la aplicación móvil, en principio, desvirtúan la finalidad de la aplicación y generan incertidumbre respecto a la obtención del apoyo ciudadano y si se tomaran en cuenta manifestaciones de apoyo respaldadas con capturas de fotocopias de las credenciales de elector no se tendría certeza de que los aspirantes, auxiliares o gestores se hayan apersonado frente al ciudadano para solicitar su apoyo, o podría llegar a estarse frente a un posible uso apartado de la regularidad legal de información comercial o no comercial de los ciudadanos sin su consentimiento, entre otras malas prácticas o conductas cuya opacidad haría ineficaz el sistema de verificación de la autoridad responsable.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

De esta manera, si bien en los lineamientos se establece que corresponde a la DERFE realizar la verificación de la situación registral de los diferentes respaldos ciudadanos, en el sentido de verificar **nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente**, de la interpretación sistemática y funcional de los propios lineamientos y la normativa antes invocada, tal como lo sustentó la responsable, la verificación de la situación registral no puede limitarse a revisar que los datos que aparecen en las imágenes de las credenciales para votar, correspondan al de ciudadanas o ciudadanos inscritos en la Lista Nominal.

En efecto, previo a ese paso, para garantizar el principio de certeza, así como asegurar en la mayor medida posible la voluntad de la ciudadanía que decidió otorgar su respaldo a un determinado aspirante, se debe analizar y verificar la autenticidad del documento que respalda tal otorgamiento, esto es, que efectivamente, la imagen que se capturó a través de la aplicación móvil corresponda al original de credencial de elector, ya que, de no ser así, por tratarse de copias, formatos, o identificaciones de otra naturaleza, es claro que tales manifestaciones de apoyo carecen de validez para efectos de acreditar el correspondiente porcentaje.

Tareas que corresponden a la DERFE al ser esta la que tiene atribuciones para verificar la situación registral de los apoyos ciudadanos, por ser el órgano mediante el cual el INE presta los servicios inherentes al Registro Federal de Electores.¹¹

¹¹ Al respecto, resulta aplicable la razón de decisión de la jurisprudencia 16/2010, FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

En el referido contexto, los propios lineamientos establecen que corresponde a la mesa de control revisar los registros que no fueron encontrados en la compulsión inicial contra la lista nominal para corregir, en su caso, los datos capturados y los mismos lineamientos la definen como la instancia conformada por personal de DERFE.

De esta manera, atendiendo nuevamente a una interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable, se estima que la mesa de control al estar conformada por personal de la DERFE, en principio, cuenta con las atribuciones suficientes para verificar la autenticidad de la documentación aportada para respaldar la correspondiente cédula de apoyo ciudadano, salvo que se demuestre lo contrario.

En efecto, si se atiende a que, una de las finalidades del INE es la de garantizar la autenticidad de los respaldos otorgados a la ciudadanía a favor de los aspirantes a las candidaturas independientes, a fin de garantizar la voluntad de otorgar ese apoyo, así como la certeza de la validez de tales apoyos, y que el órgano que cuenta con los insumos necesarios para realizar tal verificación es la DERFE, es claro que cualquiera de las áreas o personal que las conforma cuentan con atribuciones suficientes para realizar tales tareas.

Ello, porque los lineamientos o alguna otra normativa establecen de manera expresa que una determinada área de tal Dirección Ejecutiva es la que deba de realizar tal verificación registral, sino que, se entiende que, corresponde a su titular o demás servidores públicos de mando establecer los equipos de trabajo para ello, incluyendo, desde luego, la mesa de control.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

De esta forma, se estima que tal mesa de control, al ser una instancia conformada por personal de la DERFE, válidamente puede ejercer, dentro del procedimiento de verificación del apoyo ciudadano, las funciones de comprobación registral, tanto cuantitativa como cualitativa, que tiene tal Dirección Ejecutiva, en la medida que, se insiste, forma parte de esta.

Conforme con lo anterior, es que se **desestima** el planteamiento del actor en el sentido de que la mesa de control carecía de atribuciones para verificar la autenticidad del documento que fue capturado a través de la aplicación móvil, ya que, por el contrario, tal mesa de control sí tenía tales atribuciones al estar conformada por personal de la DERFE, a la que la ley, reglamento y lineamientos aplicables les otorga tal función de realizar la comprobación registral de los apoyos otorgados.

7. 4. Violación a los principios de certeza y seguridad jurídica al implementar un procedimiento de verificación que no estaba previamente establecido en los lineamientos

El Dictamen en que se apoyó el Consejo General del INE para la emisión del Acuerdo por el que negó el registro al actor se sustenta en lo siguiente:

- De la verificación individualizada del documento que en cada caso sirvió como base para obtener el apoyo ciudadano, se advirtió lo siguiente:
 - En algunos casos, se trataba de fotografía de la copia de la Credencial para Votar.
 - En otros supuestos, al INE se enviaron fotografías de documentos distintos a la credencial para votar (licencias de conducir, tarjetas de farmacias, etcétera).
 - La utilización de un formato que simula la Credencial para Votar, es decir, se ocupó una plantilla o formato similar a la credencial de elector expedida por el INE.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

- **Muestra aleatoria de apoyos (Uso de la APP).** A fin de verificar la autenticidad de los apoyos y, en consecuencia, dotar de certeza el procedimiento establecido en los Lineamientos de Verificación, tomando en consideración el número de aspirantes registrados para una candidatura independiente a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, el número de apoyos ciudadanos requeridos y los plazos establecidos en la Ley y en los propios Lineamientos de Verificación, fue necesario realizar una selección muestral, a partir de la cual, y dependiendo del resultado de esa revisión, se procedió a una revisión total de los apoyos.
- Para verificar la documentación recabada de las y los ciudadanos que ofrecieron su apoyo a la y los aspirantes, y a fin de realizar la verificación final de los apoyos ciudadanos recibidos, la DERFE analizó los registros a partir de una muestra probabilística de 15,433 casos seleccionados con un método sistemático aleatorio y un nivel de confianza de 95%, con un margen de error inferior al 1%.
- De los tres aspirantes que de manera preliminar superaron el umbral requerido de apoyo ciudadano, se determinó realizar una revisión total de los registros en los tres casos, pues se advirtieron inconsistencias de los apoyos ciudadanos entregados a la autoridad electoral superiores al 10% de los apoyos preliminarmente clasificados “en lista nominal”.

El aspirante aduce lo siguiente:

- La autoridad responsable, a pesar de no tener facultades para ello, creó un procedimiento para la verificación de apoyo ciudadano no regulado en la ley, lo que se tradujo en la modificación de las normas que regulaban la validación de tales apoyos.
- Se dejó sin efectos la verificación automatizada realizada por la aplicación móvil, así como la llevada a cabo por la mesa de control.
- Se generó incertidumbre para los aspirantes que habían informado que habían alcanzado la validación de un gran número de sus respaldos.
- Se conformó una fase adicional e improvisada en el procedimiento de verificación, al revisar las supuestas inconsistencias arrojadas por el sistema.

Por lo que hace a este agravio, debe determinarse si fue conforme a derecho que la autoridad responsable implementara una

verificación adicional a la preliminar y previa a la definitiva, derivado de que encontró diversas inconsistencias en la documentación que respaldaba los diversos apoyos ciudadanos.

Resulta **infundado el agravio a estudio**, porque de la interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable, se arriba a la conclusión de que el INE sí tiene atribuciones para realizar las revisiones que sean necesarias para verificar la autenticidad y validez de los respaldos ciudadanos otorgados, hasta en tanto, dicha revisión no sea definitiva y se garantice adecuadamente el derecho de audiencia del aspirante.

Del contexto normativo establecido en el apartado anterior, se tiene que el artículo 385 de la ley general electoral establece que le corresponde a la DERFE verificar la validez de los apoyos ciudadanos y constatar que el aspirante cumplió con el porcentaje requerido.

En tanto que el artículo 290 del Reglamento de Elecciones señala que el procedimiento para verificar los apoyos ciudadanos será el que se determine el Consejo General, a través de los lineamientos que emita, en los cuales se establecerán:

- Los plazos y procedimientos para recabar los apoyos ciudadanos.
- El método para presentarlos
- Los mecanismos para verificar los apoyos recibidos.
- El derecho de audiencia.
- Los criterios para tenerlos por no validados.

En el capítulo quinto de los lineamientos se establecen los pasos específicos para que la DERFE lleve a cabo la verificación de los apoyos ciudadanos registrados a través de la aplicación móvil.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Específicamente, el numeral 36 de los lineamientos señala que la verificación de los apoyos deberá llevarse a cabo y reflejarse en el portal web, a más tardar dentro de los tres días siguientes a la recepción de la información en el servidor, estableciéndose en el diverso numeral 37, el tratamiento que debería de dársele a los registros calificados como no encontrados, los cuales serían remitidos a una mesa de control, debiendo reflejarse en el portal web el resultado correspondiente, a más tardar diez días después de que ello acontezca.

Asimismo, el numeral 40 establece cuáles son los supuestos en que no se computarán los respaldos ciudadanos y el lineamiento 42 dispone que, a más tardar el veintitrés de marzo del año en curso, la DERFE, informará a las Juntas Locales, Distritales o a la DEPPP¹² si el aspirante cumple con el porcentaje de apoyos necesarios.

Por su parte, el lineamiento 45 señala que, a más tardar siete días posteriores a la conclusión del periodo de apoyo ciudadano, la instancia competente le informará al aspirante el listado preliminar de los apoyos ciudadanos recabados, así como su situación registral.

Finalmente, la DERFE deberá informar si el aspirante cumplió con el porcentaje de apoyos requeridos, lo que se realizaría a más tardar el veintitrés de marzo del año en curso.

Conforme a lo expuesto, la normativa descrita obliga al INE, a través de sus unidades y direcciones administrativas, para que lleve a cabo la validación de los apoyos ciudadanos: en primer término, tres días después de que se cargue la información o bien diez días

¹² Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

después de que se sometan a la mesa de control; la segunda ocasión, se realizará de forma preliminar, siete días después de la conclusión del periodo de recolección de apoyos. Como puede verse, hasta este momento, **la validación de apoyos es provisional.**

Asimismo, las disposiciones normativas que rigen el proceso para la obtención del registro de las candidaturas independientes permiten afirmar que dicha validación es un procedimiento complejo que se integra por etapas consecutivas, que culminan una vez que el INE emite el informe relativo al cumplimiento o incumplimiento del número de apoyos ciudadanos.

En este sentido, de una interpretación sistemática y funcional de los lineamientos, es posible concluir que la autoridad administrativa electoral tiene la posibilidad jurídica de llevar a cabo la verificación de validez de apoyos en momentos distintos a los que expresamente prevén los numerales 36, 37 y 45 de los Lineamientos, lo cual encuentra razón de ser en la complejidad que encierra el propio procedimiento, como se explica enseguida.

En efecto, como se ha establecido en el presente fallo, es facultad del INE velar por la autenticidad del apoyo ciudadano brindado a los aspirantes a una candidatura independiente, esto implica proteger la voluntad de las personas que deciden dar su respaldo, ya que no sólo debe garantizarse la certeza jurídica para el aspirante, más importante aún, a la sociedad en general, pues sólo con el apoyo necesario puede tenerse una base objetiva de que el aspirante es competitivo y tiene posibilidades de alcanzar el triunfo en la contienda electoral.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

De esta manera, si el apoyo ciudadano es base para que una persona pueda ser registrada para participar en un proceso electoral a través de una candidatura independiente, ello implica que, la verificación de autenticidad de tales apoyos es indispensable.

En ese sentido, los lineamientos como reglas operativas para desarrollar el derecho consagrado en la Constitución y en la Ley, deben ser interpretados en forma amplia, extrayendo la esencia y la razón de ser de la potestad respectiva que permita a la autoridad administrativa electoral desplegar a plenitud su facultad y deber de preservar los principios de certeza y seguridad jurídica, en este caso, respecto de la reunión y validación de los apoyos ciudadanos necesarios.

Como se señaló en el apartado anterior, la verificación del apoyo ciudadano no se limitaba a comprobar el número de respaldos obtenido ni la situación registral de cada uno de ellos (establecer si estaban inscritos en la lista nominal), sino también a revisar la autenticidad del documento que respaldaba tal apoyo.

De acuerdo con los lineamientos, se establece que la verificación de los apoyos se realizaría de la siguiente manera:

- Preliminar. Se lleva a cabo a partir del momento de la recepción en el servidor del Instituto de la información del apoyo ciudadano transmitida desde los dispositivos móviles por parte del aspirante o del auxiliar/gestor hasta el momento en que concluye el plazo para la recepción de apoyos ciudadanos para la elección.
- Definitiva. La que inicia una vez concluido el plazo para la recepción de apoyos ciudadanos hasta el momento en que se rinde el informe en el que se determina sobre el cumplimiento del porcentaje de ciudadanos/as inscritos/as en la lista nominal de electores como resultado de la verificación realizada por la DERFE, a efecto de que los órganos competentes cuenten con los elementos

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

necesarios para determinar la procedencia o improcedencia del registro de candidatura independiente.

Sin embargo, si de la verificación preliminar se encontraron diversas irregularidades que el propio INE determinó que no podían calificarse como aisladas, dado el número de incidencias en la que ocurrieron, se estima que, en aras de proteger y garantizar el principio de certeza, la autoridad administrativa electoral estaba facultada para realizar una nueva revisión, previa a la definitiva.

Tal revisión, contrario a lo señalado por el actor, abonaba también a favor de los aspirantes, quienes de manera oportuna pudieron conocer de diversas irregularidades encontradas por el INE, antes del Dictamen que determinaba la validez de los apoyos ciudadanos, teniendo así la oportunidad de alegar y demostrar lo que a su derecho conviniera de **manera preliminar**.

De esta forma, en la etapa preliminar la autoridad electoral se limitó a comprobar que quienes dieron los correspondientes respaldos ciudadanos se encontraban inscritos en la lista nominal, de forma que, aún faltaba la comprobación de la validez del documento que sustentaba tal apoyo, esto era, la validación de la imagen de la credencial de elector.

Al respecto, como se ha puesto de manifiesto, el ejercicio de la autoridad administrativa de las funciones de verificación no solo dota de certeza a cualquier aspirante que busca ejercer el derecho a ocupar un cargo de elección popular por la vía independiente, sino también asegura el derecho constitucional de las personas que pretenden postular una opción política más en la contienda electoral.

De esta manera no le asiste la razón al actor al señalar que la falta de certeza en el procedimiento de validación de las firmas de

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

respaldo ciudadano, puesto que debe tenerse presente que la comunicación de la autoridad responsable respecto del avance de apoyo ciudadano que se iba recabando, fue en la etapa preliminar o bien, durante la temporalidad en que la ley general electoral permite recabar los apoyos ciudadanos.

Por lo que, una vez concluida la etapa para recabar los apoyos ciudadanos, al advertir diversas irregularidades en los apoyos presentados por los aspirantes, y para estar en aptitud la autoridad administrativa de pronunciarse sobre la veracidad de los apoyos registrados por los aspirantes a una candidatura independiente fue necesaria la revisión, primero muestral y luego de la totalidad de las firmas, cuestión que encontró justificación plena en el principio de certeza.¹³

Así, el hecho de que la autoridad pueda llevar a cabo la verificación de la validez de apoyos, de forma previa a la emisión del informe final, es un mecanismo que permite garantizar que, quienes puedan contender por un cargo de elección popular, cuentan con el respaldo ciudadano necesario, con lo que se brinda certeza al electorado sobre la regularidad del procedimiento y en cuanto al sistema mismo, se privilegia que quienes competirán representan una candidatura viable.

Por tanto, la posibilidad de llevar a cabo la revisión de la validez de apoyos, no se traduce en un acto arbitrario que cause perjuicio al aspirante, porque en todo caso, el aspirante podía exponer lo que a su derecho conviniera respecto a lo detectado por la autoridad, y en su caso, estuviera en aptitud de desvirtuar las consideraciones respectivas o bien de hacer las aclaraciones correspondientes.

¹³ Similar criterio se sostuvo en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-98/2018.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

En este entendido, el procedimiento establecía ciertos mecanismos para tutelar los principios de certeza y de seguridad jurídica a favor del aspirante.

De esta forma, contrario a lo alegado por el actor, no se dejó inválida la verificación preliminar efectuada durante la obtención de los apoyos ciudadanos, dado que, como se ha venido sustentando, tal verificación sólo tuvo como fin inmediato verificar que los respaldos obtenidos estuvieran registrados en la lista nominal, y que, aquellos clasificados como *no encontrados* se remitieran a la mesa de control para, en su caso, la corrección de los datos atinentes.

De esta forma, si la autoridad responsable consideró que, derivado del cúmulo de irregularidades detectadas, resultaba procedente una verificación primero muestral y luego una total de tales apoyos, para garantizar el principio de certeza y la autenticidad de la manifestación de voluntad del ciudadano otorgante, se estima que, además de que el actor no controvierte tal razón, que la determinación tomada es acorde a Derecho.

Ello, porque esta verificación previa a la definitiva no se enfocaba de manera preliminar a verificar que los datos asentados en la imagen capturada en la aplicación móvil correspondiera a la ciudadanía inscrita en la lista nominal, sino además y de forma previa, a verificar la autenticidad del documento base del respaldo, esto es, la imagen de la credencial para votar capturada.

Por otro lado, las manifestaciones del actor, relativas a que el tiempo en el cual se realizó la verificación cuestionada resultaba materialmente imposible verificar la totalidad de respaldos, el mismo será estudiado junto con el agravio de violación a su derecho de audiencia por estar vinculado.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

De esta manera, se **desestiman** los planteamientos del actor, en la medida que la autoridad electoral responsable no estableció un procedimiento distinto y apartado de la previsto para la verificación de los apoyos ciudadanos, sino que, en aras de garantizar la autenticidad de tales respaldos y el principio de certeza, ante el cúmulo de irregularidades encontradas en las imágenes que deberían corresponder a la credencial elector, resultó jurídicamente válido que determinara una revisión previa a la definitiva de la totalidad de los apoyos recibidos.

7.5. Violación al derecho de audiencia.

El actor sostiene que la autoridad responsable vulneró su derecho de audiencia, ya que durante la etapa de revisión preliminar de los apoyos recabados para la obtención del registro correspondiente, el INE, amén de haber incurrido en múltiples errores; por cuanto a que, en el proceso de verificación de los apoyos ciudadano, **se analizaron 387,897 registros y se lograron subsanar un total de 14,426, cantidad que representa un porcentaje significativo**, no le permitió revisar la totalidad de los apoyos presentados.

El disconforme hace énfasis en que del ejercicio parcial de su derecho de audiencia constató que, en términos porcentuales, 3.71% del universo revisado los días diecisiete al veinte de marzo fueron subsanados; por lo que, considera que si se le hubieran permitido verificar el universo de apoyos restante (810,955), podría incrementar el número de registros que tendrían que corregirse para ser considerados válidos, lo cual solicitó al INE, pero la responsable se lo negó, bajo el argumento de que ya había contado con oportunidad de defensa y revisado ese universo de firmas. En este

sentido, **concluye que la limitación a su derecho de audiencia afectó directamente su derecho a ser votado.**

A juicio de esta Sala Superior, es **fundado** el agravio sujeto a examen, toda vez que contrario a lo determinado por el Consejo General del INE previo a la emisión del Acuerdo por el cual le negaron el registro a la candidatura que aspiraba, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, sí debió conceder el derecho de audiencia al actor, respecto de la **revisión del total de firmas** que fueron descontadas del número apoyos recabados que ascendió a dos millones treinta y cuatro mil cuatrocientos tres y no revisadas en ninguna de las comparecencias que tuvo ante la responsable, con motivo de la revisión preliminar contenida en el oficio **INE/DEPPP/DE/DEPPF/0780/2018**, de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, toda vez que el disconforme no estuvo en aptitud de verificar materialmente la validez o invalidez del documento básico que acreditó la obtención de tales apoyos.

Con el propósito de evidenciar que el INE debió dar derecho de audiencia al quejoso, es necesario determinar:

- a. Cómo se compone la etapa para recabar los apoyos ciudadanos y qué finalidades se persiguen con cada uno de los actos se desenvuelven en la misma
- b. El alcance del derecho de audiencia; y, finalmente,
- c. Demostrar, a partir de los hechos concretos del caso que informan el acto reclamado, qué efectos tuvo el derecho de audiencia en cada subetapa y que, el actor, no tuvo en ninguna de las mismas, la oportunidad de revisar cerca de 432,295.

a. Etapa de captación de apoyos ciudadanos y sus finalidades

En términos de lo previsto por el artículo 366, párrafo 1, de la LEGIPE el proceso de selección de Candidatos Independientes comprende las siguientes etapas:

- a) Convocatoria;
- b) Actos previos al registro de Candidatos Independientes;
- c) **Obtención del apoyo ciudadano**; y,
- d) Registro de Candidatos Independientes.

De manera preliminar, conviene enfatizar que la etapa de obtención del apoyo ciudadano constituye un acto complejo que se despliega en diversas fases, entre las cuales destacan la: **i)** obtención, captura y envío de apoyo ciudadano; **ii)** verificación preliminar; **iii)** verificación definitiva; y, **iv)** dictamen sobre el cumplimiento de porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes. De este modo, en los siguientes párrafos se desarrolla cada una de las fases en cita y las finalidades inherentes a éstas.

i. Obtención, captura y envío de apoyo ciudadano

A partir de la presentación de la manifestación de intención y recibida la constancia respectiva, el ciudadano adquiere la calidad de aspirante y puede comenzar a solicitar los apoyos ciudadanos correspondientes; ello con la finalidad de alcanzar los porcentajes exigidos por la LEGIPE, de modo que la autoridad administrativa electoral otorgue la cédula de respaldo y, eventualmente, el registro a la candidatura en la contienda electoral.¹⁴

Para el supuesto de los aspirantes a la candidatura de Presidencia de la República, el artículo 371, párrafo 1, de la LEGIPE

¹⁴ Artículo 368 de la LEGIPE

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

señala que la cédula de respaldo ciudadano *deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas*".

Asimismo, el artículo 369, párrafo 2, inciso a), del ordenamiento legal en cita, prevé que el plazo para llevar a cabo los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, con el que cuentan los aspirantes a la candidatura independiente para la presidencia de la República, fue de 120 días.

De este modo, en el plazo de 120 días los aspirantes debieron obtener el porcentaje previsto en el artículo 371, párrafo 1, de la LGIPE, para que la autoridad emitiera a su favor la cédula de respaldo, pues ésta se configura como un requisito indispensable que deben acompañar los aspirantes de una candidatura independiente para su registro ante el INE; misma que contiene el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR), así como copia de la Credencial para Votar vigente de quienes respalden la candidatura.¹⁵

Ahora bien, el procedimiento técnico-jurídico para verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano requerido –en este caso, para los aspirantes a la presidencia de la República–, está regulado en los Lineamientos, en los que se enfatiza que la

¹⁵ Ello conforme al artículo 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI, en relación con el artículo 385, párrafo 2, inciso b), de la LGIPE.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

autoridad administrativa electoral priorizaría la utilización de medidas tecnológicas avanzadas.¹⁶

Conforme a lo previsto en los Lineamientos, el uso de medidas tecnológicas para recabar apoyo ciudadano se realizaba a través de una aplicación móvil (APP) proporcionada por el INE cuyo uso y registro se desarrolló de la siguiente manera:

a) **Registro.** Una vez que se emite la constancia de aspirante a candidatura independiente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos procede a capturar en el portal web de la APP la siguiente información: cargo de elección popular al que aspira; datos personales; datos de la credencial de elector, datos de contacto; tipo de autenticación para el acceso a los servicios de la APP para recabar el apoyo ciudadano (correo electrónico, cuenta de usuario - Facebook o Google, preferentemente), recepción de expediente.

b) **Alta en el sistema.** Concluido el registro, de manera inmediata, se le envía al aspirante a la cuenta de correo electrónico que proporcionó, la confirmación de su registro de alta en el mismo, **un número de identificador** (Id Solicitante), un usuario, una contraseña y la liga del portal web para que pueda ingresar con el perfil de usuario Solicitante.¹⁷

c) **Captura de apoyo.** Descargada la APP, los aspirantes y/o auxiliares acceden a ella, enseguida proceden a capturar la imagen de la Credencial para Votar (anverso y reverso) de quien otorga el

¹⁶ Artículo 290, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones. Al respecto, se debe tener presente que el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG387/2017 mediante el cual se emitieron los Lineamientos y se aprobó el uso de la solución tecnológica para el efecto (APP).

¹⁷ Al aspirante se le informa que la Aplicación Móvil es compatible con teléfonos inteligentes de gama media y alta, así como con tabletas que funcionen con los sistemas operativos iOS 8.0 y Android 5.0 en adelante, y que dichos dispositivos móviles.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

apoyo; se realiza el proceso de Reconocimiento Óptico de Caracteres, la verificación de datos, en su caso, el aspirante y/o auxiliar toma la fotografía presencial de la persona que brindó el apoyo, así como, su firma. Concluido el proceso, envía la información, la cual se transmite encriptada al servidor central del INE.

Ahora bien, en relación con el último inciso, resulta pertinente destacar que el procedimiento de captura y registro de apoyo ciudadano a través de la APP, fue el siguiente.

- a) Se captura la fotografía de la Credencial para Votar y la firma del ciudadano que brinda el apoyo en el recuadro que manifiesta su apoyo, el auxiliar activa una flecha que dice SIGUIENTE y aparece un mensaje indicando que el “APOYO CIUDADANO CON FOLIO (determinado) ALMACENADO EN EL DISPOSITIVO CON ÉXITO”. Entonces, cada apoyo almacenado se identificaba con un folio concreto.

- b) Envío de registros.** Para realizar el envío, se elige la opción “ENVÍO DE CAPTURA”, se toca la flecha ubicada en la parte inferior derecha de la pantalla, hecho lo cual aparece otra pantalla que indica “ENVÍO DE CAPTURA”, señalando el número de registros enviados al momento y los registros pendientes de enviar, así como, la leyenda que refiere el número de registros enviados exitosamente.

- c) Acuse de recibo.** Recibida la información en el servidor central del INE, el sistema emitía un acuse de recibo al aspirante y auxiliar/gestor que contenía únicamente los datos del apoyo ciudadano que había sido ingresado al sistema; es decir, señala el número de registros recibidos, el folio de cada registro recibido y, en su caso, los registros pendientes de enviar. Éste es enviado al

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

correo electrónico que los aspirantes proporcionaron para recibir notificaciones.

De lo anterior se colige que, cada almacenamiento de apoyo ciudadano se encuentra identificado con un folio, mismo que se hizo del conocimiento del aspirante y/o auxiliar; **aunque no las irregularidades específicas en las que incurrió cada apoyo, pues como se verá más adelante, ello se hacía del conocimiento de los aspirantes hasta el momento en que comparecían ante la autoridad electoral administrativa, además, de que existían registros insubsanables a juicio del INE que de ningún modo se le permitieron revisar al actor** y ese folio, a su vez, estaba ligado a un acuse del envío de la captura que se notificó al aspirante y auxiliar a través de sus correos electrónicos.

En efecto, se precisa que, en términos de los Lineamientos,¹⁸ el acuse de recibo únicamente permitía que el aspirante tuviera conocimiento de la recepción del apoyo ciudadano, no así de las posibles inconsistencias que éste pudiera revestir.

Sobre este tópico, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-841/2017 y acumulados, la Sala Superior confirmó, en general, los Lineamientos de Verificación y, en particular, se pronunció sobre la finalidad e importancia en el uso de la APP para la obtención de apoyos ciudadanos por los aspirantes a candidaturas independientes, destacando que se trata de un mecanismo que:

- Dota de mayor agilidad la obtención, resguardo y verificación de los apoyos que se emiten en favor de quien aspira a una candidatura independiente.
- Facilita la acreditación de un número o porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano.

¹⁸ Particularmente, el numeral 33.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018 Acumulados

- Permite una labor más eficiente y rápida al recabar el respaldo ciudadano y, en consecuencia, proporciona mejores elementos para lograr una mayor participación ciudadana.
- Facilita conocer, a la brevedad, la situación registral en lista nominal de las personas que brindaban el apoyo.
- Genera reportes preliminares para verificar el número de apoyos ciudadanos recibidos por las y los aspirantes.
- Tiende a evitar el error humano en el procedimiento de captura de la información.
- Reduce los tiempos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano
- Garantiza que el apoyo que se obtenga de un determinado ciudadano no se utilice por otros candidatos independientes, o que se utilicen apoyos de personas que no existen o que no se encuentran, evitándose fraudes y abusos que perjudican a la ciudadanía en su conjunto y afectan la credibilidad del sistema.
- Permite maximizar la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles.
- Permite la remisión de la información en tiempo real a la autoridad a efecto de que sea verificada rápidamente.
- Incrementa la certeza de que los datos personales que sean recabados estén protegidos al borrarse inmediatamente, una vez que son enviados por el dispositivo.

Con base en las características puntualizadas, si bien la aplicación móvil tendía a agilizar la obtención, resguardo y verificación de apoyos ciudadanos; lo cierto es que, la verificación se hacía exclusivamente con base en un comparativo de la lista nominal de las personas que brindaban el apoyo y no permitía *de facto* conocer las inconsistencias que posteriormente la autoridad responsable destacó en relación con el documento que sirvió de base para obtener el apoyo ciudadano.

Señalado el proceso de captura de apoyo ciudadano por medio de la aplicación móvil y su finalidad, se precisa que su

verificación se lleva a cabo en dos momentos, uno preliminar y otro definitivo.

En este sentido, en los siguientes subtemas, se analizan sus particularidades, características, así como sus finalidades.

i. Verificación preliminar del respaldo ciudadano

La etapa preliminar tiene verificativo desde el momento que inicia la recepción en el servidor del INE de la información del apoyo ciudadano transmitida a través de los dispositivos móviles (APP) por parte del aspirante o auxiliar/gestor, y hasta el término en que concluye el plazo para la recepción de apoyos ciudadanos.

En este sentido con base en los Lineamiento, en un primer instante, el procedimiento de verificación inicia de manera automatizada a través de los datos capturados por la APP para identificar exclusivamente si se trata de un ciudadano existente en la base de datos del Registro Federal de Electores. Así, es la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores quien realiza la verificación de la situación registral en la base de datos de la lista nominal vigente a la fecha en que sean recibidos los apoyos ciudadanos, con corte al último día del mes inmediato anterior.¹⁹ Se enfatiza que, precisamente la verificación prevista en los lineamientos se reducía únicamente a que el apoyo ciudadano proporcionado estuviera en la lista nominal, no así a una verificación con el documento base que acreditara dicho respaldo.

El resultado de dicha verificación se refleja en el Portal Web a más tardar dentro de los tres días siguientes a la recepción de la información en el servidor –mismo al que tienen acceso los aspirantes por medio de su “ID Solicitante”.

¹⁹ Numeral 36 de los Lineamientos.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

En el caso de que el registro no fuese encontrado en la lista nominal, o bien que los datos extraídos por la APP hubiesen sido editados de manera manual, el registro se remite a la “Mesa de Control” para que de manera ocular un verificador coteje la información capturada con la imagen digitalizada de la Credencial para Votar y se corrijan posibles inconsistencias para buscar el registro nuevamente en la base de datos, debiéndose reflejar en el portal web el resultado correspondiente, a más tardar diez días después de que ello acontezca.²⁰ Búsqueda que se circunscribía a determinar si el ciudadano que dio el apoyo estaba o no en lista nominal.

Ahora bien, en el proceso de verificación preliminar existen determinadas características y requisitos que deben cumplir los apoyos capturados; motivo por el cual, el artículo 385, párrafo 2, de la LGIPE y numeral 40 de los Lineamientos, establecen que no se computaran los apoyos ciudadanos que se ubiquen en alguna de las irregularidades siguientes:

- a) El nombre de quien brinde apoyo se presente con datos falsos o erróneos;
- b) La imagen de la credencial que se presente no corresponda con la Credencial para Votar vigente;
- c) La persona no tenga su domicilio en la demarcación territorial para la que se está postulando la o el aspirante; salvo aquellos casos en que se cuente con Credencial para Votar desde el extranjero para los cargos de Presidente de la República y Senador. Tratándose del cargo de Senador, las credenciales para votar emitidas en el extranjero deberán estar asociadas a la entidad federativa correspondiente.
- d) La fotografía de la credencial aparezca en blanco y negro.
- e) La persona esté de baja de la lista nominal;
- f) La persona no sea localizada en la lista nominal;
- g) En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, sólo se computará una; y

²⁰ Numeral 37 de los Lineamientos.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación de apoyo en favor de más de un aspirante al mismo cargo, sólo se computará la primera que sea recibida por el Instituto a través de la aplicación informática, siempre y cuando la o el aspirante haya alcanzado el número mínimo de apoyo ciudadano exigido por la Ley y haya cumplido con los requisitos de elegibilidad, así como los establecidos en el artículo 383 de la LGIPE.

En el Portal Web, los aspirantes podían verificar y consultar los **reportes preliminares** de los apoyos ciudadanos cargados al sistema, así como, el estatus registral de cada uno de ellos. Del mismo modo, se les informó que se trataba de información preliminar, pues así lo señalaba la leyenda incluida con ese propósito en el Portal Web, cuya cita textual es: ***“la información presentada era de carácter informativo, por lo que no debería considerarse como definitiva”***.

Este ejercicio del derecho de audiencia durante la etapa preliminar fue diseñado para realizarse de la siguiente manera²¹:

a) El aspirante debía solicitar ante la instancia a la que presentó su manifestación de intención, **cita para ejercer derecho de audiencia, sin embargo, es importante poner de relieve que cuando la autoridad notificaba al aspirante los folios con los apoyos que tenían alguna irregularidad, en ningún momento hacía del conocimiento de éste cuál o cuáles eran las causas de inconsistencia en términos de lo dispuesto** en el artículo 385, párrafo 2, de la LGIPE y numeral 40 de los Lineamientos.

b) La DEPPP informaba al aspirante el día y la hora en la que se llevaría a cabo el derecho de audiencia sobre los registros no encontrados o con inconsistencias.

²¹ Numeral 43 de los Lineamientos de Verificación.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

- c) La DERFE asignaba a través del Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano todos los registros que se encontraban clasificados como inconsistencias o no encontrados.
- d) De acuerdo con el número de registros por revisar, la DEPPP designaba personal y equipo de cómputo suficiente para revisar la totalidad de registros asignados.
- e) El aspirante o su representante legal acreditaba al equipo de trabajo que de manera individual revisarían con personal del Instituto, uno a uno, los registros asignados por equipo de cómputo.
- f) Si de la revisión se determinaba modificar la inconsistencia encontrada, **siempre a criterio de la autoridad designada por el INE para realizar la revisión y subsanación correspondiente**, se guardaba el cambio directamente en el Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano, para que la DERFE realizara la compulsión correspondiente contra lista nominal. **Cabe precisar que, existieron registros que a juicio de la responsable eran insubsanables y que en modo alguno fueron revisados por el actor, tal como se advierte de las actas que se levantaron con motivo de las comparecencias a las audiencias referidas y que más adelante se detallan.**
- g) Al concluir, personal del INE levantaba acta circunstanciada, narrando los registros revisados y, en su caso, las subsanaciones, además de incluir los señalamientos de interés para el aspirante o su representante legal.

Así, la autoridad administrativa electoral **informaba de modo preliminar** a los aspirantes sobre el número de apoyos que habían capturado y cuántos de ellos contaban con registros localizados en la lista nominal y que, **aparentemente**, no presentaron inconsistencia alguna, así como los apoyos que no se habían validado y las razones de ello.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Empero, se enfatiza que, al comunicar la situación registral del aspirante, nunca que se le notificó previamente y de manera individualizada las causas de las supuestas inconsistencias que revestía cada respaldo; además, dichas inconsistencias **no** se señalaron con base en los documentos que obraban en el expediente electrónico de cada apoyo, pues la verificación de estos se hizo en un momento posterior.

Esta información limitada y preliminar, se proporcionó igualmente por medio de:

a) **Reportes semanales.** El 8 de noviembre de 2017, el Consejo General determinó (INE/CG514/2017) el envío de un reporte semanal de avance a cada aspirante (INE/CG514/2017), aún y cuando esa información estaba disponible para todos de manera permanente desde el primer día de captación de apoyos. En esos reportes se recordaba de manera reiterada a los aspirantes que *“Las cifras son preliminares y están sujetas a modificaciones que resulten del proceso de verificación”*.

b) **Reporte mensual.** En el acuerdo mencionado también se instruyó a la Secretaría Ejecutiva del INE a presentar un informe mensual de avance al Consejo General. En los tres informes rendidos (uno por cada mes de recaudación de apoyo ciudadano) se señaló con claridad en cada apartado que la **información brindada era preliminar**.

Con base en lo precisado, se afirma que esta etapa de **verificación preliminar se configuraba exclusivamente con datos estimatorios y preliminares, que en ningún momento tuvieron el carácter de definitivos, y porque variaban atendiendo a lo proporcionado día con día por los aspirantes**

y/o auxiliares, así como, a las audiencias que solicitaron en aras de controvertir supuestas irregularidades encontradas por la autoridad administrativa electoral.

De lo expuesto en párrafos anteriores, así como lo resuelto en los juicios ciudadanos SUP-JDC-841/2017 y SUP-JDC-98/2018, y la resolución en la contradicción de criterios SUP-CDC-02/2018, se tiene que la etapa preliminar tiene como objetivo lo siguiente:

- Garantizar la certeza de los apoyos recabados, bajo un método de verificación constante, mediante aclaraciones como garantía de audiencia.
- Circunscribir a los aspirantes a ejercer su derecho de defensa en aras de subsanar las inconsistencias y/o irregularidades detectadas por la autoridad administrativa.
- A través de los procesos de verificación, asegurar el derecho constitucional de las personas que pretenden postular una opción política independiente en la contienda electoral.
- Hacer valer el principio de autenticidad de las elecciones que se contempla en el segundo párrafo del artículo 41 constitucional, pues debe prevalecer en todas las etapas del proceso electoral.

ii. Verificación definitiva del respaldo ciudadano

Esta fase inició una vez concluido el plazo para la recepción de apoyos ciudadanos, y terminó en el momento en que se rindió el Dictamen por el que se determinó el cumplimiento o incumplimiento del porcentaje de ciudadanos/as inscritos/as en la lista nominal de electores. Ello a efecto de que los órganos competentes contaran con los elementos necesarios para determinar la procedencia o no del registro de la candidatura independiente.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

En esta etapa de revisión final, los actores tenían una audiencia final, que se desarrollaba de la siguiente manera:

A más tardar siete días posteriores a la conclusión del periodo para recabar apoyo ciudadano, la instancia competente le informa al aspirante el **listado preliminar** de los apoyos ciudadanos recabados, así como, su situación registral. A partir de ese momento, durante los cinco días subsecuentes, podría ejercer su garantía de audiencia.

Una vez concluido el ejercicio de tal derecho, los aspirantes podrán entregar su solicitud de registro dentro del plazo establecido por la ley.

En esta etapa, se dio a conocer a los aspirantes el resultado obtenido después de la segunda verificación, denominada por la autoridad administrativa como *verificación cualitativa*, a efecto de que, en un plazo de cinco días, acudieran al INE a hacer valer lo que a su derecho conviniera en relación con los apoyos que presentaron inconsistencias tras esta fase, a fin de estar en aptitud de subsanarlas, previo a la emisión del Dictamen sobre el cumplimiento de porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes.

iii. Dictamen sobre el cumplimiento de porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes

Finalmente, en términos del numeral 42 de los Lineamientos, a más tardar el veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, la DERFE informaría a las Juntas Locales, Distritales o a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos si se cumplió o no con el porcentaje de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores como resultado de la verificación, con la finalidad de que dichas

instancias contarán con los elementos necesarios para determinar la procedencia del registro como candidato independiente conforme a lo establecido en la Ley General Electoral.

Posterior a ello, es que el Consejo General del INE emitió el Dictamen sobre el cumplimiento de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes respecto de si el aspirante cumplía o no con el porcentaje de apoyo ciudadanos requerido, a efecto de que dicho requisito fuera tomado en cuenta para la obtención del registro como candidato.

De manera congruente con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 388 en relación con el 385, establecen que el Consejo General deberá realizar la sesión de registro de candidatos independientes, tomando en consideración el Dictamen conforme a los datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores 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. Esta sesión tiene como objeto determinar si es procedente o no el registro como candidato del aspirante.

b. Alcance del derecho de audiencia.

Establecidas las subetapas del procedimiento para recabar los apoyos ciudadanos en el caso de las candidaturas independientes, enseguida, se abordará el alcance que el derecho de audiencia tiene en cada una de ellas.

Como cuestión previa, esta Sala Superior estima necesario traer a cuenta la doctrina judicial que la Suprema Corte de Justicia

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

ha sentado en relación con el derecho de audiencia, a efecto de establecer su adecuado sentido y alcance en el caso concreto.

En la **Jurisprudencia P./J. 40/96**²², el Tribunal Pleno de la Corte determinó que el derecho de audiencia consagrado en el párrafo segundo del artículo 14 de la Norma Suprema, cobra plena especial relevancia tratándose de los actos privativos, entiendo por estos a los que producen la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del ciudadano.

Así, en términos de lo señalado por el Alto Tribunal, ese tipo de afectación definitiva en la esfera de derechos de los particulares, están autorizados siempre que se cumplan con determinados requisitos, que se concentran en el denominado derecho de audiencia, el cual consiste en que la persona que vaya a ser afectada, debe ser oída en su defensa previo a la emisión del acto, por la autoridad que tenga facultades para ello, debiendo cumplirse, además, las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad a los hechos del caso en cuestión

Con relación a las formalidades esenciales del procedimiento, resulta oportuno tener presente las **Jurisprudencias P./J. 47/95** y **1a./J. 11/2014**²³, a través de las cuales la Corte ha determinado que el núcleo duro del derecho de audiencia se integra, medularmente, por cuatro formalidades a saber:

- I. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias
- II. La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas

²² Jurisprudencia de rubro: **ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION** visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, página 5.

²³ Jurisprudencias de rubro: **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”** y **“DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”**.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

- III. La oportunidad de alegar y expresar las pretensiones concretas; y
- IV. El dictado de una resolución o determinación que dirima las cuestiones debatidas.

De igual forma, en una larga doctrina judicial que se colige de un conjunto de jurisprudencias y tesis²⁴, la Corte ha reiterado que el derecho de audiencia, es un presupuesto especial que debe satisfacerse antes de que las autoridades del Estado emitan actos privativos, entendiendo por tales, los que en sí mismos ocasionan el

²⁴ Entre otras, pueden consultarse los criterios siguientes: Jurisprudencia P./J. 53/96, de rubro: **AUDIENCIA. EL EMBARGO EN GRADO DE INTERVENCIÓN CON CARGO A LA CAJA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 549 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE SINALOA, NO VIOLA ESA GARANTÍA**; Jurisprudencia P./J. 66/97, bajo el rubro: **EMBARGO JUDICIAL. ES UNA MEDIDA CAUTELAR QUE NO IMPLICA UNA PROVACIÓN DEFINITIVA DE DERECHOS POR LO QUE, PARA LA EMISIÓN DEL AUTO RELATIVO, NO RIGE LA GARANTPIA DE PREVIA AUDIENCIA**; Jurisprudencia P./J. 21/98, con la voz: **MEDIDAS CAUTELARES NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**; tesis 2ª. LXXIV/2002, de voz: **VISITAS DOMICILIARIAS PARA VERIFICAR LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES. LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD QUE CALIFIQUE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HAGAN CONSTAR EN EL ACTA RESPECTIVA. MEDIANTE LA CUAL SE IMPONE UNA MULTA, CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO QUE SE RIGE POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA**; la tesis 1ª. LXV/2004, que expresa: **AGENTES ADUANALES. LOS ARTÍCULOS 164, FRACCIÓN IV Y 165, FRACCIÓN III, DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN DOS MIL DOS, QUE PREVÉN LA SUSPENSIÓN EN SUS FUNCIONES, HASTA EN TANTO SE PRONUNCIE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE CANCELACIÓN DE LA PATENTE RESPECTIVA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**; Jurisprudencia 1ª./J. 177/2005, que responde al rubro: **VISITAS DOMICILIARIAS PARA VERIFICAR LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES. LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD QUE CALIFIQUE LOS HECHOS U OMISIONES QUE SE HAGAN CONSTAR EN EL ACTA RESPECTIVA, MEDIANTE LA CAUL SE IMPONE UNA MULTA, CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO QUE SE RIGE POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA 2003)**; Jurisprudencia 1ª./J. 17/2007, de rubro **PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 25 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE MAYO DE 2004, NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE NO SE RIGEN POR LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**; tesis 1ª. CXXXVIII/2007, con la voz: **FACULTADES DE COMPROBACIÓN. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 52-A, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO, POR LO QUE NO SE RIGE POR LA GAANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 28 DE JUNIO DE 2006)**; tesis 1ª. LXXXVI/2007, que externa: **ASAMBLEA GENERAL DE ACCIONISTAS. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCUL 184 DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES CONSTITUYE UN ACTO DE MOLESTIA, POR LO QUE EN EL CASO NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**; tesis 1ª. II/2009, de rubro **DERECHOS DE AUTOR. LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 168 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO, POR LO QUE NO SE RIGE POR LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

menoscabo total o supresión definitiva en el derecho afectado, con **existencia independiente y autónoma, cuyos efectos no resultan provisionales o accesorios.**

Luego, el adecuado cumplimiento del derecho que nos ocupa, se consigue cuando se le concibe en su carácter bifronte, ya que de un lado, encontramos su espectro adjetivo o procesal, en cuanto a conjunto de reglas que deben seguirse previo a la emisión del acto privativo, mismas que han sido aludidas ya en este apartado de conformidad con la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia; y de otro, **la faceta sustantiva**, cuya dimensión constriñe a que los distintos órganos del Estado que intervienen en los procesos de producción normativa, prevean un mecanismo de audiencia, a efecto de que se cumpla con el debido proceso, como un estándar mínimo de defensa previo a la emisión de un acto privativo.

Desde otra vertiente aunque en relación directa con la doctrina de la Suprema Corte, conviene poner de relieve que en el ámbito de la convencionalidad, la audiencia y el debido proceso están previstos en el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precepto del cual es posible asignar como entendimiento adecuado de tales derechos, el que los mismos son instrumentos para asegurar en la mayor medida posible, la adopción de solución de una controversia, sin dejar inaudito al afectado, lo que a la postre permite proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de los derechos en riesgo.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha sentado una robusta doctrina jurisprudencial en torno a la audiencia y el debido proceso²⁵.

²⁵ Un primer criterio lo podemos encontrar en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictada en el: *Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala*.

Efectivamente, del artículo 8°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que las formalidades con las que se encuentra revestido el derecho de audiencia a nivel convencional son:

I. Ser oído con las debidas garantías. Este aspecto implica la posibilidad cierta de toda persona, para hacer valer una o más pretensiones, ante los órganos estatales que habrán de emitir un acto que pueda restringir derechos. *Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, Caso Bayarri vs. Argentina, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México y Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua.*

II. Plazo razonable. Para que la audiencia y el debido proceso sean efectivos, es menester que el conocimiento, sustanciación y resolución del asunto tengan cabida en un plazo razonable, lo cual comprende no sólo el dictado de la sentencia, sino inclusive, su efectivo cumplimiento. *Caso Kimel vs. Argentina.*

III. Juez o Tribunal competente. Esta formalidad no se limita, a un órgano judicial o jurisdiccional, sino que constriñe está haciendo referencia a todo órgano decisor estatal que tenga facultades para dictar actos de molestia

IV. Independiente e imparcial. Conforme a este principio, el órgano debe resolver o emitir el acto privativo con plena autonomía y sin la influencia de otro poder público o privado

V. Procedimiento establecido con anterioridad por la ley. Este principio se vincula con la competencia, y su objetivo es impedir

la creación de tribunales o autoridades especiales o *ad hoc*, como lo dijo el Tribunal Interamericano en el: *Caso Bronstein vs Perú*

VI. Derecho a una decisión fundada y motivada. Un elemento que sin encontrarse expresamente en el artículo 8° de la Convención Americana como parte del derecho al debido proceso, pero que ha sido adscrito por medio de la jurisprudencia de la Corte, es el de la obligación que tiene la autoridad emisora del acto de *fundar y motivar de manera objetiva, razonada y suficientemente la determinación* por la que se ocasionará la privación. Como ha sentado la Corte Interamericana, se trata de una garantía que no solo garantice la razonabilidad en la decisión, sino también, que impone al órgano decisor tomar efectivo conocimiento del caso y expedirse sobre los hechos. Son precedentes relevantes sobre este punto: *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*, *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, *López Mendoza vs. Venezuela* y *Caso Vélez Loo vs. Panamá*

En este punto conviene tener presentes los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la debida fundamentación y motivación de las decisiones que restringen derechos políticos, como elemento conformador de los derechos de audiencia y debido proceso.

De esta forma, el primer caso en el que Corte desarrolló el tópico de la fundamentación de una decisión que privó a los quejosos de sus derechos políticos, fue el emblemático *Caso Yatama vs. Nicaragua*, en el que la Corte observó que: “*Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias*”.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Este criterio fue posteriormente ampliado en el *Caso Lori Berenson vs. Perú*, decisión en la que el Tribunal Interamericano de Derechos humanos consideró necesaria no solo la referencia a la base normativa, sino también el análisis pormenorizado de los hechos y la valoración de las consecuencias jurídicas de los actos que afectan los derechos políticos.

Siguiendo esa línea, encontramos el ya citado *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, el cual se refiere al cumplimiento del deber de motivación en decisiones que suponen la restricción de derechos políticos. En su fallo, la Corte determinó que, si bien el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todos los argumentos de las partes, las autoridades que pueden afectar derechos políticos mediante actos privativos, deben avocarse a responder todas las pretensiones de los ciudadanos afectados, teniendo la obligación, además, de sustentar sus decisiones, con una suficiente y adecuada fundamentación y motivación

Partiendo de la línea jurisprudencial de orden constitucional y convencional establecida tanto por la Suprema Corte de Justicia como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta Sala Superior considera que el derecho de audiencia como presupuesto para la emisión de actos privativos, es una condición de satisfacción indispensable para tener como válidos los actos privativos que se dictan por las autoridades del Estado mexicano que, de no cumplirse, conducen a su declaratoria de inconstitucionalidad e inconvencionalidad por parte de los órganos jurisdiccionales encargados de realizar el escrutinio de control.

Ciertamente, cuando determinado procedimiento o juicio que puede concluir con la emisión de un acto privativo respecto de derechos de los ciudadanos, con independencia de que aquél

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

cuente con distintas etapas, tanto respecto de las que son preliminares, intermedias, provisionales o preparatorias, como de aquellas que tienen un carácter definitivo, es menester que el ciudadano pueda ejercer su derecho de audiencia, por conducto de lo cual se respeten plenamente las formalidades esenciales del procedimiento constitucionales y convencionales señaladas en este apartado de la sentencia, a fin de que el afectado sea emplazado para que conozca la causa legal del procedimiento que posiblemente concluirá con el acto privativo, con el objeto de que pueda fincar su defensa; esté en aptitud de plantear sus argumentos y pretensiones; ofrecer medios de prueba y que, finalmente, se dicte una determinación o resolución, la cual, además, para satisfacer el derecho de debido proceso bajo el estándar de la adscripción de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe encontrarse suficientemente fundada y motivada, esto es, estar basada en consideraciones sustantivas, objetivas y razonables y no meramente formales.

Pues bien, como se dejó de manifiesto en el cuerpo de esta sentencia, en el caso del procedimiento para recabar apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos independientes a la Presidencia de la República, encontramos dos fases de verificación, una preliminar y otra definitiva.

Así, en términos de lo señalado en los párrafos precedentes, el debido proceso en dicho procedimiento debió observarse en ambas etapas, puesto que, en relación con la primera, si la autoridad iba descartando los apoyos recabados por el aspirante, para estar en condiciones de conocer las causas de invalidación y poder subsanarlas, es indudable que aquél debió tener posibilidades reales de defensa, pues de lo contrario, un universo importante de apoyos pudieron ser invalidados sin que existiera por parte del interesado la posibilidad de constatar que los motivos aducidos por la autoridad se

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

encontraban justificados legalmente y, en caso de no ser de esa manera, oponerse legalmente a ello; y por cuanto hace a la segunda, al momento del corte preliminar que efectuó el INE y de cara a la revisión final, se generó un cambio en la condición de los apoyos que habían sido previamente validados, en perjuicio del oferente, luego, es evidente que si esa cantidad final fue la base del Dictamen para determinar que no se alcanzó el porcentaje de apoyo requerido, la audiencia cobra una relevancia especial.

Ahora bien, surge en cuanto a este aspecto la siguiente interrogante ¿qué sucedería si en la etapa previa, la audiencia concedida no hubiera tenido un efecto real y material sobre el derecho de defensa del actor, porque no se hubieran respetado las formalidades del debido proceso, esto es, que no hubiera tenido posibilidad real de objetar, demostrar y revertir que las invalidaciones actualizadas por el INE fueron contrarias a derecho ?

Desde luego que la respuesta a la interrogante anterior, partiendo de un posicionamiento garantista, en términos del artículo 1º constitucional, es que de constatarse que la audiencia concedida al actor en la etapa preliminar, conformada por doce comparecencias, fue incompleta y defectuosa, al no haberse cumplido con todas las formalidades del procedimiento, incluida la ausencia de una fundamentación y motivación bajo el estándar estatuido por la corte Interamericana de Derechos Humanos, **debería estimarse que nos encontramos ante violaciones al procedimiento que afectaron las defensas del actor y trascendieron al resultado del procedimiento para recabar apoyos ciudadanos** como requisito para alcanzar la candidatura independiente a la Presidencia de la República, por lo que, la única forma de reparación sería permitir, al concluir la etapa final, la revisión de tales violaciones, lo que implica la verificación de todos

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

aquellos apoyos respecto de los cuales no hubo en algún momento un examen conjunto entre aspirante y autoridad electoral.

Con base en lo anterior, en caso de que se detectaran violaciones al procedimiento de revisión de apoyos, relacionadas con el derecho de audiencia del actor en la etapa preliminar, es inconcuso que a través del presente juicio ciudadano, no solamente pueden someterse a ejercicio de control los posibles vicios legales que, a juicio del actor, presenta el Acuerdo por el que se le niega el registro a la candidatura que aspiraba, sino también las vulneraciones intraprocesales mencionadas, porque de lo contrario, tales actuaciones quedarían sin posibilidad de tutela por parte de la jurisdicción constitucional.

c. Análisis del caso concreto.

Como se ha dicho, al actor se le permitió comparecer dentro de la fase preliminar de verificación de apoyos ciudadanos, durante la cual no se actualizaba un perjuicio real y directo a su derecho a ser votado.

En cambio, después de que la autoridad electoral advirtió que el número de inconsistencias detectadas en el número de apoyos recabados o en la verificación del documento básico, era suficiente para que el actor no alcanzara el umbral legal necesario para registrarse como candidato independiente a la Presidencia de la República, **no le permitió revisar la totalidad de dichas inconsistencias**, como se demuestra a continuación.

En efecto, de constancias de autos se desprende que el actor acudió en doce ocasiones a las oficinas del INE, a verificar las inconsistencias detectadas, los días quince de diciembre de dos mil diecisiete, ocho, once, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés,

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

veinticuatro, veintinueve y treinta de enero, así como ocho y veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

Antes de la última audiencia, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el actor fue informado, mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018, que de los dos millones treinta y cuatro mil cuatrocientos tres (2,034,403) registros captados mediante la aplicación móvil y las cédulas de respaldo, únicamente un millón doscientos nueve mil seiscientos siete (1,209,607), se encontraban en Lista Nominal y ochocientos veinticuatro mil setecientos noventa y seis (824,796) ²⁶ presentaban alguna inconsistencia.

Cabe destacar que la revisión realizada durante las doce ocasiones que el actor acudió a las oficinas del INE, se revisaron trescientos noventa y dos mil quinientos un (392,501) registros y no la totalidad de los registros recabados o los detectados como irregulares (Página 31 del dictamen). Derivado de esa revisión, se subsanaron cuarenta y ocho mil trescientos treinta y cuatro (48,304) registros.

Tomando en cuenta las cifras mencionadas en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018, la autoridad electoral consideró, y así se lo hizo saber al actor, que había alcanzado el número de apoyos requeridos, así como la dispersión geográfica necesaria, quedando pendiente la verificación de la autenticidad del documento con el que obtuvieron los apoyos ciudadanos; es decir, faltaba verificar que los apoyos recabados se sustentaran en la Credencial para Votar, con la finalidad de garantizar su autenticidad.

²⁶ Cantidad que fue variando en las diversas revisiones, como se advierte de las diferencias encontradas en el Dictamen impugnado, que derivaron en establecer como total de inconsistencias la cantidad de ochocientos diez mil novecientos noventa y cinco (810,995), según se observa en la página 103 del mismo Acuerdo, derivado de la suma de cantidades relativas a los rubros “duplicados del mismo aspirante”, “en padrón, no en Lista Nominal”, “Bajas del RFE”, “no encontrados”, “Fuera del régimen de excepción” e “inconsistencias”.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

La autoridad electoral consideró necesario realizar una selección muestral, a partir de la cual, y dependiendo del resultado de esa revisión, se procedió a una revisión total de los apoyos. Por ello, para verificar la documentación recabada de las y los ciudadanos que ofrecieron su apoyo al aspirante la DERFE analizó los registros a partir de una muestra probabilística de quince mil cuatrocientos treinta y tres (15,433) casos seleccionados con un método sistemático aleatorio y un nivel de confianza de 95%, con un margen de error inferior al 1%.

En efecto, de constancias de autos se desprende que al promovente se le comunicó que el INE a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, llevó a cabo una revisión aleatoria de los apoyos cuya situación registral preliminar fuese “encontrados en lista nominal”, ante las inconsistencias e irregularidades detectadas –y como parte del proceso de verificación- de aquellos aspirantes que hubiesen presuntamente superado el umbral mínimo exigido por la ley; se les precisó que derivado de ese análisis se procedió a la revisión de los apoyos “en lista nominal” que había enviado al INE, al presentar irregularidades del más del 10% de la muestra analizada, y se le entregó el listado de los apoyos ciudadanos cuya situación registral se modificó al detectarse alguna de las siguientes inconsistencias en las imágenes que debían corresponder a una Credencial para Votar original, a saber:

- Simulación de Credencial para Votar; especificando a cada aspirante, el número de registros en esta situación.

- Fotocopia de Credencial para Votar; especificando a cada aspirante, el número de registros en esta situación.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

- Documento Inválido; especificando a cada aspirante, el número de registros en esta situación.

Además, se le comunicó que a partir de la notificación de los respectivos oficios, podía ejercer su garantía de audiencia durante los cinco días subsecuentes y manifestar lo que a su derecho conviniera, **exclusivamente respecto de los registros ahí mencionados**, para lo cual deberían solicitar cita ante el INE dentro del mismo plazo; a través del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1124/2018 de dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, el cual fue notificado en esa misma fecha a su representante.

El actor sí acudió a las oficinas del INE para realizar la revisión presencial de las inconsistencias ante la DEPPP los días diecisiete, dieciocho, diecinueve y veinte de marzo de dos mil dieciocho por conducto de sus representantes, **en las que se llevó a cabo la revisión de los trescientos ochenta y siete mil ochocientos noventa y siete (387,897) registros respecto de los cuales se advirtieron inconsistencias en la revisión del documento que sirvió de base para la obtención del apoyo ciudadano.**

Durante dichas comparecencias se subsanaron catorce mil cuatrocientos veintiséis (14,426) registros.

Como se desprende de las constancias de autos, en la audiencia celebrada del diecisiete al veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, previo a su conclusión, la representante del actor manifestó que a pesar de que desde el sábado diecisiete de marzo **se hizo la solicitud para revisar mediante derecho de audiencia la totalidad de los apoyos clasificados con inconsistencia**, en ese momento aún no se respondía dicho oficio y la autoridad le manifestó verbalmente que solamente le iba a dar garantía de

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

audiencia sobre los apoyos con inconsistencias notificados al aspirante a candidato independiente el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho.

Al respecto, la autoridad electoral dio contestación a la referida petición el veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, en los términos siguientes:

*Esta autoridad considera que **la referida petición** formulada a nombre del aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón **consistente en que se revisen todos los apoyos ciudadanos que recabó, resulta notoriamente improcedente** ya que dicha verificación se realizó en las diferentes etapas del proceso para recabar los apoyos ciudadanos y revisarlos.*

Destacándose que la materia objeto de la audiencia que se le concedió a través del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1124/2018 de 16 de marzo de 2018, se constriñó únicamente a 387,897 apoyos ciudadanos cuya situación registral se modificó al detectarse inconsistencias en las imágenes que debían corresponder a una Credencial para Votar original, mismas que consistieron en 158,532 registros con simulación de la Credencial para Votar; 205,721 registros en Fotocopia de la Credencial para Votar; y 23,644 registros con documento inválido; ello, producto de la revisión, primero aleatoria y después total, respecto de 1,223,408 apoyos que preliminar había sido “encontrados en Lista Nominal”, debido a las inconsistencias e irregularidades detectadas -y como parte del proceso de verificación- de aquellos aspirantes que hubiesen presuntamente superado el umbral mínimo exigido por la ley.

*En consecuencia, por esa razón se le entregó el listado de los 387,897 apoyos ciudadanos cuya situación registral se modificó al detectarse las inconsistencias antes precisadas. Por tanto, **no procede la solicitud del aspirante para que sean revisados los demás registros, distintos a los 387,897 ya mencionados, en tanto que el resto ya fueron revisados por esta autoridad en presencia de los representantes del aspirante en las audiencias celebradas los días 15 de diciembre de 2017, el 8, 11, 15, 16, 22, 23, 24, 29 y 30 de enero y, 8 y 22 de febrero de 2018; resaltando que en dichas audiencias la materia de revisión abarcaba un total de 1'544,855 registros que no fueron encontrados y con inconsistencias, de los cuales los representantes del aspirante únicamente decidieron que se revisarían 558,188 apoyos.***

*Así las cosas, **los registros de los apoyos que eran materia de las referidas audiencias, ya no pueden volver a verificarse, porque esto implicaría retrotraer una etapa del procedimiento que está firme; y de acceder a la petición del aspirante se vulneraría dicha firmeza, así como la certeza y la seguridad***

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

jurídica de lo actuado, en perjuicio de sus similares, al haber precluído la etapa del procedimiento correspondiente.

Desahogado el procedimiento que ha sido previamente relatado, se concluyó que el actor había alcanzado un millón doscientos veintitrés mil cuatrocientos ocho (1,223,408) apoyos en Lista Nominal.

En la fase definitiva, en la subetapa de revisión final, había alcanzado ochocientos treinta y cinco mil quinientos once (835,511).

Por último, después de sus comparecencias y contando los registros que en ellas se subsanaron, había obtenido un número total de apoyos válidos definitivos de ochocientos cuarenta y nueve mil novecientos treinta y siete (849,937) registros.

En consecuencia, le faltaron dieciséis mil seiscientos cincuenta y seis (16,056) apoyos para alcanzar el umbral legal, que le exige ochocientos sesenta y seis mil quinientos noventa y tres (866,593).

De los hechos anteriormente expuestos, esta Sala Superior alcanza la convicción de que, si bien el actor acudió en varias ocasiones a las oficinas del INE y presencié la calificación que se hacía de los registros de apoyos ciudadanos transmitidos por los gestores/auxiliares al sistema creado al efecto, debido a la forma en cómo se desarrollaron esas comparecencias, no puede concluirse que aquél ejerció plenamente su derecho de defensa, en razón de que no se cumplieron las formalidades del procedimiento que la autoridad electoral debió tutelar.

Esto es así, porque a pesar de que los numerales 43 y 44 de los Lineamientos refieran que en todo momento los aspirantes tendrían acceso a la Web de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano en la que podrían verificar los reportes que les

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

mostrarían los apoyos ciudadanos cargados al sistema, así como el estatus registral de cada uno de ellos para que pudieran manifestar ante la instancia ante la cual presentaron su intención de contender, previa cita, lo que a su derecho conviniera, dentro del periodo para recabar apoyo y la instancia competente analizaría la documentación cargada en el sistema, en conjunto con los aspirantes y reflejaría el resultado en dicho portal web dentro de los cinco días siguientes a su revisión, ese mecanismo de revisión fue deficiente y, por tanto, insuficiente para considerar que se permitió al actor el ejercicio pleno de su derecho de defensa.

En efecto, en primer lugar, conviene destacar que conforme a lo establecido en el numeral 34 de los Lineamientos, el auxiliar o gestor remitía al sistema web el registro del apoyo ciudadano, respecto del cual se emitió un acuse de recibo de esa operación mediante un folio, sin embargo, tanto en el dicho acuse como en el propio sitio de internet, no se incluían los datos personales de quien había decidido respaldar al aspirante –lo cual, además, se borraba de la aplicación móvil el registro de tal envío- ni las causas de irregularidad por las que los apoyos eran desestimados y estaban sujetos a subsanación.

De esta forma, la emisión de un folio como acuse de recibo del registro pudo ser apto para una cuantificación de los apoyos efectivamente enviados al sistema, siendo precisamente esa su finalidad dentro de una etapa preparatoria y de resultados preliminares, pero desde una vertiente efectiva del derecho de audiencia, fue insuficiente para considerar que con ello el disconforme estuvo en posibilidad de hacer manifestaciones en su defensa, atento a que hasta antes de su comparencias, no conocía la causa de la irregularidad imputada a cada apoyo.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

Ello porque la consulta al sitio web únicamente brindaba la posibilidad de constatar el número de registros y folio de los mismos, empero no permitió verificar una correspondencia con la causa de invalidación, de haberse actualizado, en opinión de la autoridad electoral.

Bajo esta óptica, la comparecencia a las oficinas del INE, sin conocer el procedimiento de calificación de los apoyos y las causas de invalidación de cada uno de ellos, que pudiesen identificarse con un número de folio concreto, impidió al aspirante, ahora actor, preparar una defensa completa, toda vez que sus representantes acudían a solventar dudas sobre la calificación de los apoyos recabados sin contar con algún elemento probatorio con el cual pudiesen objetarla, ya que desconocían el supuesto jurídico bajo el cual se habían invalidado.

Aunado a lo anterior, conviene enfatizar que de la información contenida de las actas es posible concluir que al llegar a las audiencias, el INE de forma previa, había determinado qué apoyos eran subsanables y **cuáles eran insubsanables**, por lo que el actor y sus representantes solamente pudieron hacer la revisión respecto de cierto universo de apoyos predeterminado **exclusivamente** por la autoridad, sin que en esa selección hubiera participado el aspirante o sus representantes, y sin contar con la oportunidad real de dirimir la causa de la clasificación, lo cual pone de manifiesto que jamás fue objeto de contención entre aspirante y autoridad, la posibilidad de definir cuáles apoyos eran subsanables y cuáles no, **por el contrario la autoridad responsable limitó el derecho de audiencia del actor al determinar por sí misma, cuáles registros en modo alguno podrían revisarse.**

Igualmente, resulta relevante decir que de las actas de audiencia se observa que en relación con los apoyos considerados

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

como irregulares, al no tener conocimiento previo de las inconsistencias aducidas, dado que en el sistema solamente fueron señalados los folios cuestionados, pero no así sus causas y considerando, además, que todos los datos recabados por los auxiliares fueron eliminados de los dispositivos móviles correspondientes, el actor no pudo identificar los medios probatorios que en cada audiencia hubiera sido posible ofrecer para contrastar los datos que la autoridad administrativa electoral tomó en cuenta para señalar las inconsistencia, sino que, en todo momento, la defensa tuvo que ceñirse a lo que el INE determinó y facilitó, sin posibilidad de cotejarlos con los elementos que el propio disconforme y sus representantes hubieran podido obtener del procedimiento respectivo, luego, en la especie, tampoco se configuró una auténtica etapa probatoria.

Asimismo, las actas de las audiencias dejan ver con toda claridad, que la predeterminación sobre apoyos insubsanables o irregulares, estuvo basada en la apreciación que de ellos hacía el personal operativo de la mesa de control, respecto del cual el actor, por conducto de sus representantes podía manifestar su punto de vista, pero en caso de algún desacuerdo, no fue posible dirimir quién tenía razón, por lo que la propia autoridad fue la que determinó la calidad de insubsanable o irregular y, a la vez, confirmó esa determinación, sin que ello pudiera controvertirse por parte del quejoso o sus representantes en alguna de tales comparecencias, por lo que su actividad estaba limitada, en su caso, a contradecir o aceptar la apreciación que los comisionados por la autoridad hacían y eran estos últimos quienes decidían si se validaban o no los registros.

Para corroborar lo anterior, resulta ilustrativo el siguiente cuadro relativo a las referidas actas circunstanciadas:

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Audiencia de quince de diciembre de dos mil diecisiete	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos con supuestas inconsistencias	Del reporte emitido por el Sistema de Captación de Apoyo Ciudadano se detalla la cantidad de 14,143 registros con datos no encontrados y 165,687 registros en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos revisados	Únicamente se verificaron 14,143 registros.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 1,813 respaldos ciudadanos
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados. Sin hacer precisiones adicionales
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsión y revisión posteriormente .
Revisión aleatoria	En relación con los registros en situación sin respuesta con inconsistencia se acordó que, al ser la gran mayoría de las inconsistencias no subsanables , con conocimientos y conformidad del representante del aspirante, se procedió a verificar de manera aleatoria , tomando 30 registros de los rubros: credencial no válida, firma no válida, foto no válida, fotocopia de credencial para votar y otras; en las que solo se subsanaron 12 registros.
Manifestaciones del aspirante o su representante	En esa audiencia, el representante del aspirante manifestó que con relación a los registros identificados como "credencial no válida", al tener un elevado grado de recuperación, erróneamente, fueron tomados como inconsistentes; en esas condiciones solicitó a la DERFE una revisión de dichos registros por considerarlos válidos; indicándosele que su petición sería respondido por escrito posteriormente .
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia²⁷	12%

Audiencia de ocho de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.

²⁷ El porcentaje se calculó considerando como 100%, el total de apoyos ciudadanos señalados con inconsistencias en cada una de las audiencias, y los que fueron subsanados en cada una de ellas.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Apoyos con supuestas inconsistencias	Del reporte emitido por el Sistema de Captación de Apoyo Ciudadano se generó la cantidad de 48,539 registros con datos no encontrados y 461,107 registros en situación "sin respuesta con inconsistencia".
Apoyos revisados	Únicamente se verificaron 31,199 registros con datos no encontrados.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 2,509 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados, sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsión y revisión posteriormente .
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	8%

Audiencia de once de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos con supuestas inconsistencias	Del reporte emitido por el Sistema de Captación de Apoyo Ciudadano se detalla la cantidad de 51,759 registros con datos no encontrados y 479,205 registros en situación sin respuesta con inconsistencia .
Apoyos revisados	Únicamente se verificaron 30,301 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 4,726 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsión y revisión posteriormente .
Otras cuestiones	Cabe mencionar que en esta acta se mezcló la revisión de registros de datos no encontrados con registros en situación sin respuesta con inconsistencia, sin que se especificaran las razones.
Manifestaciones del aspirante o su representante	El representante manifestó que en las futuras revisiones de apoyos no se les diera prioridad a los registros ubicados en la inconsistencia denominada "fotocopia de credencial de elector", por su alto porcentaje de recuperación baja; en

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

	cambio, pidió se diera prioridad a los registros denominados "firma no válida y otro" por tener un porcentaje de recuperación alto.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	15%

Audiencia de quince de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de aquellos registros que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos con supuestas inconsistencias	Del reporte emitido por el Sistema de Captación de Apoyo Ciudadano se detalla la cantidad de 60,000 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia
Apoyos revisados	Únicamente se verificaron 52,443 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 3,005 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizadas. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Otras cuestiones	Cabe mencionar que en esta acta se mezcló la revisión de registros de datos no encontrados con registros en situación sin respuesta con inconsistencia, sin que se especificaran las razones
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	5.7%

Audiencia de dieciséis de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos revisados	Se verificaron 34,451 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Apoyos subsanados	Se subsanaron 2,550 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizadas. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	7.4%

Audiencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de aquellos registros que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos revisados	Se verificaron 38,781 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 5,841 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizadas. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	15.1%

Audiencia de veintitrés de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de aquellos registros que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos revisados	Se verificaron 26,619 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 3,312 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

	los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	12.4%

Audiencia de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de aquellos registros que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos revisados	Se verificaron 41,040 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 6,815 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizadas. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	16.6%

Audiencia de veintinueve de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de aquellos registros que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos revisados	Se verificaron 54,429 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 4,705 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

	los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	8.6%

Audiencia de treinta de enero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de aquellos registros que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos revisados	Se verificaron 35,919 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 5,838 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	16.2%

Audiencia de ocho de febrero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de aquellos registros que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos revisados	Se verificaron 12,450 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 3,154 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados. Sin hacer precisiones adicionales.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	25.3%

Audiencia de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de aquellos registros que se ubicaran en alguno de los supuestos establecidos en el numeral 40 de los Lineamientos.
Apoyos con supuestas inconsistencias	Del reporte emitido por el Sistema de Captación de Apoyo Ciudadano se detalla la cantidad de 20,095 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia ; así como, 1,601 registros en Mesa de control que corresponden a registros recabados por cédula física.
Apoyos revisados	Únicamente se verificaron 21,696 registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia.
Apoyos subsanados	Se subsanaron 4,066 respaldos ciudadanos.
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados. Sin hacer precisiones adicionales.
Revisión de carácter no definitivo	Los registros modificados trataron sobre datos registrales (OCR, CIC, nombre) los cuales, se acordó, ser sujetos a compulsas y revisión posteriormente.
Porcentaje de apoyos ciudadanos subsanados considerando únicamente los que fueron verificados en esta audiencia	18%

Con base en las revisiones realizadas durante las doce audiencias en la etapa preliminar, se desprende lo siguiente:

FASE DE VERIFICACIÓN PRELIMINAR	
Total de respaldos revisados por supuestas inconsistencias	392,501
Total de respaldos subsanados	48,304

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Porcentaje subsanado de las inconsistencias	12%
---	-----

Audiencia de diecisiete, dieciocho, diecinueve y veinte de marzo de dos mil dieciocho	
Apoyos sobre los que versó la revisión	Se revisaron los registros digitales correspondientes a los apoyos ciudadanos recabados y enviados a través de la APP, únicamente respecto de lo notificado mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1124/2018, de dieciocho de marzo del año en curso y, en particular, de los conceptos identificados como "Simulación de credencial para votar", "Fotocopia de credencial para votar" y "Documento inválido".
Apoyos revisados	Se verificaron 387,897 apoyos ciudadanos cuya situación registral se modificó al detectarse inconsistencias en los mismos que se encuentran detectados como "Simulación de credencial para votar", "Fotocopia de credencial para votar" y "Documento inválido".
Apoyos subsanados	Se subsanaron 14,426 respaldos ciudadanos.
Otros apoyos ciudadanos/Pantalla negra	Se identificaron un total de 5,852 registros bajo el concepto de "pantalla", lo anterior a efecto que la DERFE lleve a cabo una revisión de las imágenes de estos. Sin que dicha revisión se llevara a cabo en presencia del interesado
Observaciones	Se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos, por los cuales, los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizados. Sin hacer precisiones adicionales.
Manifestaciones del representante	En uso de la voz, la representante del aspirante manifestó lo siguiente. a. La autoridad en ningún momento pudo comprobar que los respaldos del apoyo ciudadano mostrados en la garantía de audiencia eran en realidad los que enviaron los gestores y auxiliares al momento de hacer las capturas durante la etapa de apoyo ciudadano. b. La LEGIPE establece que los apoyos ciudadanos deben ser respaldados por una fotocopia de una credencial de elector vigente para que los mismos sean válidos, la autoridad electoral durante el desarrollo de la audiencia estuvo clasificando dichos apoyos como inconsistentes, sin agregarlos al rubro de "Lista Nominal" y contabilizarlos para efectos del umbral mínimo de apoyos ciudadanos necesarios para la candidatura independiente que pretende Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón. c. La autoridad no pudo fundar y motivar de manera pormenorizada la razón para determinar que tiene inconsistencia cada uno de los apoyos ciudadanos que así clasificó y que no contabilizó para efecto del umbral mínimo de apoyos ciudadanos necesarios. d. Los apoyos ciudadanos en donde su respaldo aparece como pantalla negra son fallas del propio sistema del INE que deben ser tomadas como válidas atendiendo

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

	<p>al principio de buena fe y beneficio de la duda, <i>in dubio pro reo</i>, que es trasladable al derecho administrativo sancionador a pesar de ser un principio de derecho penal, así como el de presunción de inocencia; mencionando que dichos apoyos pasaron automáticamente a la Lista Nominal con datos que solamente pudieran ser captados al haber detectado con la fotografía a una credencial para votar.</p> <p>e. El personal de la autoridad que intervino en la garantía de audiencia no demostró en ningún momento tener la profesión o calidad adecuada para hacer las funciones de determinar y clasificar los apoyos ciudadanos con las inconsistencias que lo hizo, y se negó a establecer y nombrar a todos y cada uno de ellos que participaron para que pudieran ser identificados e investigados en cuanto a su pericia y cualidades necesarias para hacer el trabajo pericial de revisión de apoyos ciudadanos que pretendieron hacer durante la audiencia.</p> <p>f. La aplicación debió determinar de inmediato cuál apoyo ciudadano era o no válido sin necesidad de someterlo a revisiones posteriores, lo cual se agrava porque la autoridad está obligada dentro de los 3 días de recibir el apoyo ciudadano a dictaminarlo y, este dictamen que realizó fue posterior al plazo.</p> <p>g. No se catalogó en la Lista Nominal a los jóvenes menores de 18 años que al momento de dar su apoyo ya cuentan con su credencial de elector, misma que será válida y tendrá efectos plenos el día de la elección, por lo que, no incluirlos en la Lista Nominal es una violación de sus derechos</p> <p>h. Hubo criterios inconsistentes por parte de los operadores del INE en cuanto a los apoyos ciudadanos, resultando que en casos idénticos unos apoyos fueran validados y otros no lo fueran y, además de esto, hubieron criterios generales en cuanto a que algunas de las fotografías a credenciales de elector fueron confundidas por fotocopias por la autoridad en las garantías de audiencia, y solamente el último día a la mitad del mismo se dieron cuenta del error que cometían y no permitieron que regresáramos a aplicar dicho criterio en los apoyos que estaban en la misma situación que habían negado antes.</p> <p>i. A pesar de que el sábado diecisiete de marzo se hizo una solicitud para revisar mediante garantía de audiencia la totalidad de los apoyos clasificados con inconsistencia, lo que, a la fecha de la última audiencia, aún no se había respondido, la autoridad se limitó a manifestar verbalmente que solamente daría garantía de audiencia sobre los apoyos con inconsistencias notificados al aspirante candidato el 26 de</p>
--	--

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

	febrero de 2018.
--	------------------

Con base en las revisiones realizadas durante las cuatro audiencias en la etapa de verificación final se advierte lo siguiente.

FASE DE VERIFICACIÓN DEFINITIVA	
Total de respaldos revisados por supuestas inconsistencias	387,897
Total de respaldos subsanados	14,426
Porcentaje subsanado de las inconsistencias	3%

Considerando el total de respaldos revisados en la etapa de verificación preliminar y final se tiene lo sigue:

UNIVERSO DE INCONSISTENCIAS REVISADAS	
Total de respaldos revisados por supuestas inconsistencias	780,398
Total de respaldos subsanados	62,730
Porcentaje subsanado de las inconsistencias	8.04%

En términos de lo resuelto por la responsable, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón reunió 98.08% respaldos válidos respecto del umbral, **sin que se le hubiesen permitido revisar todas las supuestas inconsistencias, debido al criterio de la responsable de que existían irregularidades insubsanables** esto es, ochocientos cuarenta y nueve mil novecientos treinta y siete (**849,937**). Por ende, únicamente le faltaron **1.92%** para cumplir con el umbral de respaldos ciudadanos requeridos.

Los datos resaltados corroboran que, en esta etapa, la audiencia que se otorgó al actor no cubrió las formalidades esenciales del procedimiento, en atención a que si bien el aspirante pudo presenciar las verificaciones que en cada una se realizaba de los apoyos ciudadanos registrados, lo cierto es que el desarrollo de las audiencias no implicó una actividad exhaustiva, detallada y

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

completa del sistema creado al efecto, ni acredita que el quejoso estuvo en aptitud de revisar la totalidad de los apoyos, ni saber las causas legales en las que se declaró que cada uno de estos presentaba inconsistencia.

Ahora bien del examen de las actas correspondientes a las comparecencias 3 y 6, se desprende que los representantes del actor manifestaron la solicitud de que la revisión de los apoyos ya no se centrara en las irregularidades identificadas bajo el rubro "fotocopia credencial de elector, sino que se abocara a otros rubros en los que estaba obteniendo mayor recuperación de apoyos calificados como no válidos.

En concepto de esta Sala Superior, esa manifestación por parte de los representantes del actor, no pueden estimarse como una renuncia a su derecho de audiencia, atento a que la misma se presentó en la etapa preliminar de captación de apoyos, en la que no le afectaba el resultado que respecto a dicho rubro pudiera presentarse, ya que estaba en plena posibilidad de continuar recabando apoyos, pues como la propia autoridad lo fue determinando durante todo el procedimiento en esa etapa, los resultados de captación eran clasificados como previos y no definitivos.

Por ende, en realidad, la afectación se presentó en dos momentos posteriores a esta etapa, el primero, cuando el INE realizó el primer corte de verificación de apoyos, en el cual determinó que de los dos millones treinta y cuatro mil cuatrocientos tres (2,034,403) registros recabados, eran válidos, preliminarmente, un millón doscientos nueve mil seiscientos siete (1,209,607); y, el segundo, cuando se procedió que el INE denominó cualitativa, de la última cifra se pasó a una cantidad final de apoyos validados que

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

ascendió a ochocientos cuarenta y nueve mil novecientos treinta y siete (849,937), momento en que se actualizó el perjuicio para el actor ante el rechazo de apoyos ciudadanos previamente verificados y validados, de los cuales, con posterioridad a los plazos legales, le fueron rechazados mediante un procedimiento en el que no se dio una posibilidad real de defensa al actor, al no permitírsele revisar todos los apoyos que la autoridad invalidó.

Sobre este orden de premisas, es evidente que ese cambio de situación en la validez de los apoyos, en un momento posterior, cuando el actor ya no podía recabar más firmas a su favor, modificó el grado de relevancia que tenía para el quejoso la revisión de todos aquellos registros que, en su momento, dejaron de ser examinados, lo que obligaba a la responsable, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1º y 14 de la Carta Fundamental y 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a darle oportunidad de revisar la totalidad de los apoyos, máxime, que los resultados sobre los que se pidió la revisión tuvieron origen en un etapa preliminar y no definitiva.

Precisamente, es esa condición preparatoria de la etapa en la que los apoyos mencionados no fueron revisados, lo que permite válidamente sostener que cuando la afectación se actualizó (situación que no era previsible para el recurrente en aquel momento), el INE debió permitir la revisión de los apoyos que no fueron sometidos a ese procedimiento conjunto, sobre todo, si se considera que fue válido que aquél y su equipo de auxiliares prefirieran, ante la imposibilidad de verificar todos los apoyos, la revisión de los rubros de inconsistencia que le permitían el mayor número de registros subsanados, pero sin que eso signifique que renunció a su derecho a una audiencia final para ese fin.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Ciertamente, al encontrarnos ante datos preliminares que se irían modificando conforme avanzara la etapa de recabar apoyos, por lo que en ese momento no se podía saber con certeza la forma en que ello finalmente impactaría en el resultado total de registros contabilizados, no puede sostenerse que el actor consintió que tales apoyos ya no pudieran ser revisados con posterioridad, sobre todo, si se toma en cuenta que las condiciones en el apoyo recabado se modificaron en dos ocasiones posteriores a cuando sucedieron las comparecencias respectivas, de ahí que queda plenamente justificado que en la etapa final de la revisión el INE debiera dar al quejoso el derecho de audiencia, pero no solamente para revisar el resultado final posterior a la verificación cualitativa, sino también de aquellos que, no habiendo sido revisados con todas las formalidades, incluida la fundamentación y motivación sustancial, objetiva y razonable, fueron descontados el universo del total recabado y no fueron preliminarmente validados.

Pero en adición a lo anterior, como se ha visto del contenido de las actas de audiencia respectivas, otro motivo de inconstitucionalidad e inconvencionalidad que afecta directamente el debido proceso en el presente asunto, reside en que la autoridad omitió fundar y motivar de modo sustancial, objetivo y razonable, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los parámetros de control de convencionalidad mencionados en esta ejecutoria, el por qué calificó como irregulares los registros de apoyo objeto de las comparecencias, pues de dichos actos no se desprende, ni siquiera de manera descriptiva, que el INE identificara cada uno de los folios cuestionados con alguna de las causas estatuidas en el artículo 385, numeral 2, de la Ley General Electoral y 40 de los Lineamientos.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Como puede constatar de las constancias de autos, en las doce audiencias respectivas, la responsable se limitó a señalar cuáles apoyos no eran subsanables y respecto de los que sí tenían esa condición, determinó los que se habían recuperado y los que no, pero en ningún momento, la autoridad fundó en cuál de las causas de irregularidad previstas en la LEGIPE o en los Lineamientos se ubicó cada apoyo irregular, refiriendo que ello se había hecho del conocimiento de los representantes del actor durante la diligencia de manera verbal y remitiendo para esa verificación a los anexos de las actas, pero sin externar los fundamentos legales en los que apoyó sus determinaciones.

En esta sentencia se ha dejado de manifiesto que en términos de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el debido proceso se integra, además, por la obligación de que la autoridad que emite el acto privativo lo funde de manera sustancial, objetiva y razonable, esto es, acreditar de manera reforzada que la actuación de la autoridad no es arbitraria, frívola o basada solamente en aspectos meramente formales, requisito que no se cumplió en la especie, puesto que para ello era necesario que el INE, en cada acta, asociara los folios clasificados de irregularidades, con los motivos que tanto la LEGIPE como los Lineamientos prevén para tales efectos, por lo que al no hacerlo, no es posible constatar si en las comparecencias la autoridad:

- Evalúo cada apoyo detenidamente en términos del documento capturado
- Si esa evaluación se hizo, exclusivamente, de cara a las causas de irregularidad previstas en la Ley General Electoral y los Lineamientos, evitando con ello actos arbitrarios justificados en mera apreciación sin sustento legal

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

- Si las discrepancias que tuvo con la apreciación del actor eran vencibles o invencibles

Bajo estas premisas, es innegable que esa vulneración al derecho del debido proceso solamente pudo haberse superado, si al término del procedimiento respectivo y previo a la emisión del Dictamen controvertido, la responsable hubiera dado oportunidad al actor de revisar los apoyos que no pasaron por ese tamiz en la etapa preliminar, situación que no sucedió, porque de manera indebida, el INE determinó que ya no era posible regresar a la etapa preliminar, no obstante, como se ha demostrado, la misma estuvo plagada de irregularidades que vulneran el derecho de audiencia del quejoso.

Pero aún más, precisamente, esa negativa del INE de revisar los apoyos de la etapa preliminar solicitados por el actor, produjo una violación al principio de equidad en el procedimiento de verificación de apoyos en agravio del disconforme, porque el Instituto sí verificó apoyos recabados en dicha etapa, esto es, procedió a una verificación que denominó cualitativa de un universo de un millón doscientos nueve mil seiscientos siete (1,209,607) validados preliminarmente cuando se hizo el primer corte, sin embargo, la verificación de apoyos recibido durante ese mismo lapso no lo autorizó respecto de los que afectaron al actor.

Es decir, la autoridad regresó a la etapa anterior para revisar apoyos y, con base en ello, modificó la condición preliminar favorable del actor, procediendo a negarle el registro, pero en cambio, cuando la revisión solicitada fue para poder subsanar los apoyos calificados como irregulares en un momento en el que esa afectación ya era definitiva y el recurrente no estaba en aptitud de continuar recabando apoyos, el INE negó esa posibilidad, lo que

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

colocó a ambas partes en un desequilibrio de posibilidad de defensa que, a la postre, vulneró el debido proceso en agravio del aspirante.

El cúmulo de argumentos es revelador de que efectivamente, durante la secuela del procedimiento de verificación de apoyos se presentaron una serie de anomalías que no le permitieron revisar la totalidad de los registros cuyo descuento afectó el número de apoyos ciudadanos validados por la autoridad, tendentes a alcanzar el umbral legal necesario para poder registrarse como candidato independiente a la Presidencia de la República.

Lo anterior porque, como se ha sostenido, en las etapas preliminares de calificación de los apoyos, no se vislumbraba la posibilidad de que el actor no alcanzara el umbral necesario para obtener su registro como candidato independiente pues contaba con un millón doscientos nueve mil seiscientos siete (1,209,607) registros validados como incluidos en Lista Nominal y la autoridad le había notificado que también cumplía con el requisito de dispersión exigido.

Entonces, no se ajusta al marco de los artículos 14 constitucional y 8º de la Convención Americana sobre derechos Humanos, que la responsable no diera derecho de audiencia al actor, puesto que si como lo determinó la responsable, el disconforme no ha cumplido con el número necesario de apoyos ciudadanos legalmente exigidos para poder postularse como candidato independiente, como resultado del procedimiento de verificación realizada a los apoyos captados y del número de registros descontados por estimarse que presentaban inconsistencias, si dicho procedimiento no ha sido completo en cuanto a la revisión del universo de apoyos respecto a los cuales en ningún momento se permitió al quejoso revisar y, eventualmente,

subsanan, es patente que la determinación de la responsable es contraria a derecho.

Bajo ese orden de premisas, previo a que el INE negara el registro al disconforme como aspirante a la Presidencia de la República, debió dotar de una dimensión adecuada a las audiencias en las que compareció el actor, debiendo:

- Informarle, previo a la comparecencia del actor, a cuáles causas de irregularidad previstas en el artículo 385 de la Ley General Electoral y el numeral 40 de los Lineamientos, asociaba los folios que respaldaban los apoyos inconsistentes, a fin de que éste preparar sus defensas y estuviera en aptitud, de ser el caso, de ofrecer las pruebas que estimara pertinentes
- Determinar junto con el actor, qué apoyos eran insubsanables y cuáles sí, debiendo fundar y motivar la causa por la que arribó a esa conclusión respecto de cada uno de ellos
- Fundar y motivar de manera sustantiva, objetiva y razonable, las causas por las que, a pesar de lo expresado por el actor, no era posible subsanar los apoyos que finalmente consideró inválidos, incluyendo el análisis pormenorizado de los hechos y la valoración de las consecuencias jurídicas de los actos que afectan los derechos políticos del quejoso
- Permitir que el aspirante revisara los apoyos que no fueron verificados en la etapa preliminar, pues con ello hubiera logrado una equidad procesal, dado que el INE sí revisó, en perjuicio del actor y de cara a la etapa definitiva, apoyos recabados en la señalada en primer término

Cabe destacar que, quedó acreditado que en las doce ocasiones en las que el actor acudió a las oficinas del INE a constatar la calificación de los registros de apoyos ciudadanos que recabó, se validaron cuarenta y ocho mil trescientos treinta y cuatro

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

(48,304) registros que la autoridad había estimado que presentaban inconsistencias y había descontado del número total de registros.

A su vez, en las cuatro comparecencias a las que acudió los días diecisiete, dieciocho, diecinueve y veinte de marzo de dos mil dieciocho, en las que se llevó a cabo la revisión de los trescientos ochenta y siete mil ochocientos noventa y siete (387,897) registros que habían sido restados por existir inconsistencias en la revisión del documento que sirvió de base para la obtención del apoyo ciudadano, se subsanaron catorce mil cuatrocientos veintiséis (14,426) registros.

Tales circunstancias permiten advertir la trascendencia que ha tenido en el desarrollo del procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, la participación del actor en la revisión conjunta con la autoridad electoral para determinar, de forma indubitable, el número de registros válidos.

En efecto, de lo anterior, es posible advertir que, existe una conclusión objetiva en el sentido de que de haber revisado los registros que no fueron verificados durante el procedimiento, el actor hubiese podido alcanzar el umbral exigido para obtener el registro, puesto que dentro de las inconsistencias que sí se han analizado, el promovente ha logrado validar sesenta y dos mil setecientos treinta (62,730) registros.

Lo anterior pone en evidencia que el margen de 8% de errores en la clasificación de los apoyos, se debió a la apreciación subjetiva realizada por las personas comisionadas por el INE para tal efecto, lo que conduce a una presunción objetiva y razonable de que pueden existir más apoyos válidos que hayan sido descartados a partir del criterio de los comisionados del INE, máxime, que

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

correspondía a dicho Instituto probar por qué los apoyos previamente validados, posteriormente no fueron tomados en consideración, especialmente, porque era éste quien tenía a su alcance todo el material probatorio; motivo por el cual, la interpretación garantista que debió dar la autoridad ante estos hechos, fue la de privilegiar el derecho de audiencia y no de negarlo, pues ello es contrario al artículo 1º de la Norma Suprema.

Por otra parte, no pasa inadvertida la queja del actor en el sentido de que la responsable violó en su perjuicio el derecho de audiencia, así como el principio de presunción de inocencia derivado de la campaña de desprestigio orquestada por el INE en su contra, pues convocó a una rueda de prensa ante los medios de comunicación en la que realizó pronunciamientos vinculados con su participación en el proceso de obtención del apoyo ciudadano.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la actuación de la responsable fue indebida, pues como lo señala el ahora actor, antes de contar con un dictamen que avalara el hecho de que presuntamente existían apoyos ciudadanos de carácter irregular e incluso fraudulento, convocó a una rueda de prensa, en la que se expusieron tales supuestas irregularidades, sin que se le permitiera ejercer previamente su garantía de audiencia, a efecto de dilucidar si efectivamente se actualizaban tales conductas.

En este sentido, es preciso insistir en que el emplazamiento constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento a que alude el artículo 14 constitucional, que prevé el llamado derecho de audiencia; esto es, el emplazamiento entraña una formalidad esencial en los juicios o en los procedimientos seguidos en forma de juicio, que salvaguarda, con la audiencia de las partes, el derecho a la debida defensa.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

De tal forma, el hecho de haber señalado que el ahora actor había incurrido en conductas irregulares, sin haberle dado oportunidad de defenderse respecto de tales señalamientos y aportar los medios de prueba que estimara convenientes, a efecto de oponerse a tales afirmaciones, constituye una clara violación al debido proceso.

En efecto, es un hecho público y notorio, al tratarse de una cuestión ampliamente difundida en medios de comunicación, que el pasado dieciséis de marzo, los consejeros electorales integrantes de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE participaron en una rueda de prensa en la que informaron sobre la detección de “un fraude” en el proceso de búsqueda de dos candidaturas independientes a la Presidencia de la República mediante “simulaciones de credenciales para votar”, conducta con la que quedaban fuera de la contienda, entre otros, el ahora actor; este sentido, tal como lo argumenta el enjuiciante, la autoridad responsable prejuzgó sobre la condición registral de los actores, lo cual se considera indebido ya que este tipo de pronunciamientos no deben realizarse de manera previa a la aprobación final del dictamen por parte del Consejo General.

Se exige que las autoridades reciban o recaben pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal, sin afectación no autorizada de los derechos fundamentales y mediante investigaciones exhaustivas y serias, dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados y de los relacionados con ellos, mientras no se cuente con los elementos con grado suficiente de convicción sobre la autoría o participación en los mismos del aspirante, para lo cual deberán realizarse todas las diligencias

previsibles ordinariamente a su alcance, con atención a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia.

Además, tal proceder de la autoridad responsable muestra que los funcionarios emitieron un juicio de manera adelantada a que los casos llegaran a la jurisdicción constitucional electoral, actuación que no es deseable desde la perspectiva del principio de imparcialidad bajo el cual deben conducirse; ello porque al llevar a cabo manifestaciones anticipadas que indebidamente calificaron el proceder de algunos de los aspirantes a candidatos independientes, sin que hayan sido conocidos y avalados por el Consejo General los resultados del dictamen de verificación de apoyos ciudadanos; podría traducirse en dejarlos en una situación de desventaja respecto de los otros contendientes.

Debido a lo anterior, se conmina a la autoridad electoral a evitar conductas como la antes descrita, violatoria de los derechos político-electorales del ahora actor y que pueden incidir indebidamente en la percepción ciudadana, respecto a la participación de los contendientes en el proceso electoral.

8. Decisión. En consecuencia, al resultar **fundado** el agravio planteado, toda vez que en el presente caso existieron diversas inconsistencias que afectaron de manera trascendente el derecho de audiencia del actor durante la revisión de los registros, resulta procedente revocar, en lo que fue materia de impugnación los actos controvertidos.

9. Reparación integral al derecho político del actor de ser votado en su vertiente pasiva. Previo a establecer cuáles serán los efectos del presente fallo, es pertinente señalar los conceptos constitucionales necesarios para reparar efectivamente la

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

vulneración al derecho de audiencia previsto en los artículos 14 de la Norma Suprema y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al tenor del mandato contenido en el numeral 1° de aquélla, en cuyo párrafo tercero dispone: *“Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.*

Como se advierte, es obligación del Estado Mexicano y por ende de este Tribunal Constitucional otorgar una protección eficaz a los derechos humanos, a fin de reparar materialmente las violaciones atinentes, para ello, las sentencias deben tener un efecto útil a los justiciables a los que se les conceda la razón, para alcanzar dicha reparación.

En este sentido, y considerando de manera particular el deber de las autoridades de **“reparar”** los daños por violaciones a derechos humanos, así como el control de convencionalidad que esta Sala Superior debe ejercer;²⁸ en el caso bajo estudio, los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en

²⁸ Véanse las tesis y jurisprudencias de rubro: **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.** Décima Época, Registro: 2010954, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Jurisprudencia; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 4/2016 (10a.), Página: 430; **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.** Décima Época, Registro: 2006808, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 69/2014 (10a.), Página: 555. **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.** Décima Época, Registro: 2008034, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 123/2014 (10a.), Página: 859.

el tema de **reparación por violaciones a los derechos humanos** y, en particular, el criterio que se ha gestionado en torno a la figura de “**reparación integral**”, tienen una importancia y aplicación fáctica que orienta el presente fallo.

Al respecto, el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁹ prevé que, cuando se acredite la existencia de una violación a un derecho fundamental, debe garantizarse al lesionado la restitución y goce de tal derecho, debiendo buscarse la reparación de las consecuencias ocasionadas por la medida o situación que la configuró.

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**, la cual se configura como el remedio más amplio para reparar los daños de las víctimas por violaciones a derechos humanos.³⁰

²⁹ Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte **dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.**

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

³⁰ Este primer acercamiento atiende al reconocimiento del criterio establecido primeramente por la Corte Permanente de Justicia en el caso *Factory at Charzow de 1927*, en el que determinó: “la reparación debe, en la medida de lo posible, **eliminar todas las consecuencias del acto ilegal y reestablecer 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”.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

De este modo, la teoría de la **reparación integral** descansa en la premisa de que toda violación a un derecho humano que haya producido un daño, comporta el deber de repararlo **adecuadamente**.

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 aquellos, 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.³¹

Entonces, en un primer momento, al analizar e identificar 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”.

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: **i) restitución; ii) rehabilitación; iii) satisfacción; iv) garantías de no repetición; v) obligación de investigar los hechos y, determinar los responsables, en su caso, sancionar; así como, vi) indemnización compensatoria.**

³¹ 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-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

De lo expuesto se desprende que, las víctimas de violaciones a derechos humanos tienen derecho a una reparación adecuada, integral y proporcional a la naturaleza del acto violatorio, en la que se contemple una restitución, justa indemnización, rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición.

Señalado lo anterior, la restitución, como modalidad en la reparación del daño, se configura como la opción deseable y generalmente óptima para reparar aquél.

Por ende, considerando, en primer lugar, el carácter del daño ocasionado por la autoridad responsable y, en segundo, el hecho de que la restitución se presenta como la medida resarcitoria deseable, para los efectos de la presente resolución, el análisis de la reparación integral del daño se circunscribe a la restitución de los derechos fundamentales que han sido violentados, tomando en cuenta que aquél es de carácter inmaterial y cuyo impacto descansó en el *proyecto de vida* del actor, cuya aspiración en ejercicio del derecho político a ser votado, consistió en contender como candidato independiente a la Presidencia de la República.

De igual forma, la reparación integral impacta directamente en el ámbito social o colectivo, puesto que por su conducto, la restitución del actor en su derecho político vulnerado, también produce que el electorado cuente con una opción más para ejercer su derecho al voto en la vertiente activa.

En aras de garantizar la **reparación integral**, esta Sala Superior debe de partir de la optimización de los efectos de la sentencia, de modo que adopte una concepción amplia de la figura de la restitución, adoptando medidas que sean conducentes a establecer **la situación que, probablemente, habría existido si la**

violación no hubiese sido cometida; pues sólo de este modo se logra una reparación integral.

En otras palabras, en el caso de la restitución o restauración, en sentido estricto o limitativo, se toma en consideración **la situación objetiva existente al momento de la comisión del hecho**. En cambio, en el caso de la *restitución integral*, en sentido amplio, se utiliza un parámetro hipotético para determinar el **posible desenvolvimiento del individuo, de no haber acontecido la violación a los derechos humanos**.

Igualmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³² ha sentado el criterio de reparación amplia o integral respecto de los derechos fundamentales vulnerados.

En este sentido, el Tribunal Europeo ha desarrollado la figura de la “*satisfacción equitativa*” (“*just satisfaction*”) que, al igual que lo dispuso en su momento Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el *caso Chorzów Factory*, 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 hubiera sido cometido**”.

³² Conviene precisar que, las sentencias que dicta el Tribunal Europeo no tienen un efecto directo sobre el derecho interno, ni sobre los poderes estatales. “En este sentido, el Convenio Europeo no contiene una disposición similar al art. 68.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que confiere un efecto jurídico inmediato a las sentencias de la Corte Interamericana en el Derecho interno. Las decisiones del Tribunal Europeo son meramente declaratorias: establecen si el Estado ha violado o no el Convenio Europeo. El Tribunal, por tanto, no es competente para anular la legislación o las decisiones que se han llevado a cabo a nivel interno y que son contrarias al Convenio Europeo, ni tampoco tiene poder para revisar las decisiones finales de los tribunales nacionales ni para instituir un procedimiento criminal contra los autores de la violación”. Luis M. Cruz, “La Reparación a las víctimas en el convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Internacional* (vol.LXII, 2019): 92.

Así, la teleología que subyace al artículo 41 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales,³³ y el alcance que se le ha dado, es el de que dicho numeral prescribe la cesación de la infracción o violación al derecho humano y, en consecuencia, permitir en la medida de lo posible, *la restitutio in integrum*.

Es decir, garantizar a partir de una medida basada en la *satisfacción equitativa*, una **situación equivalente a la que habría estado un individuo si la violación no hubiera tenido lugar.**³⁴

Bajo las consideraciones expuestas, en el caso concreto, se afirma que los derechos fundamentales conculcados originaron, esencialmente, un daño inmaterial y, particularmente, en el rubro de *proyecto de vida*; ya que, atendiendo a diversas inconsistencias acontecidas en el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, el actor no alcanzó su pretensión de ejercer su derecho de voto en su vertiente pasiva.

De este modo, esta Sala Superior considera que la reparación integral debe garantizar que el actor alcance su pretensión partiendo del parámetro hipotético de la situación en que se hubiera colocado de no haber acontecido la violación a los derechos humanos.

Como ha quedado evidenciado, durante el procedimiento de verificación de apoyos, el actor vio vulnerado su derecho al debido proceso, lo que a la postre trascendió al resultado de la emisión del

³³ **ARTÍCULO 41 (Satisfacción equitativa).** Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa.

³⁴ Papamichalopoulos y otros vs. Grecia (1995). En esta misma línea, Scozzari y Giunta c. Italia (2000). Casos similares, en los que el Tribunal entiende que la mejor reparación es la restitución.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Acuerdo combatido, en razón de que sin haberse revisado la totalidad de los apoyos, el INE determinó que el disconforme no alcanzó el umbral exigido y, por ende, le negó el registro **y la violación al procedimiento tuvo un impacto que vició el resultado de la verificación de los apoyos.**

Esa ausencia de revisión de la totalidad de los apoyos, pone de relieve que la decisión de la autoridad no se encuentra basada en la verdad material y jurídica del caso, lo que exige su reparación, puesto que de los datos numéricos que arroja el expediente tratándose del porcentaje de apoyos que fueron subsanado (más del 8%), existe una gran probabilidad de que, de haberse revisado la totalidad de apoyos, el actor hubiera logrado el registro.

Consecuentemente, en términos de la connotación de *restitución integral*, el efecto del presente fallo debe alcanzar la pretensión del actor, puesto que de no haber existido esa falta de revisión de apoyos, lo más razonable es que el actor hubiera logrado el umbral y, en consecuencia, conseguir el registro que buscaba.

De esta forma, del examen de las constancias de autos, este Tribunal Constitucional alcanza la convicción de que en el procedimiento de verificación de respaldos ciudadanos existió una conducta indebida, lo cual, en vía de consecuencia, vulneró el derecho de audiencia y, correlativamente, el derecho de voto en su vertiente pasiva.

Ese conjunto de anomalías no dan certeza sobre que, efectivamente, el actor no hubiese alcanzado el umbral exigido, sino que, al contrario, dado todos los apoyos recabados y los que logró subsanar aquél, se puede presumir válidamente que de haberse hecho la verificación de las firmas faltantes, se hubiera satisfecho el

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

requisito que nos ocupa, lo cual hubiese conducido a la obtención del registro.

Importa precisar que la circunstancia destacada de irregularidades no se presentó solamente respecto del aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, sino también respecto de otros aspirantes que ejercieron su derecho de audiencia ante la responsable, tal y como se precisa en la tabla que se inserta a continuación, la cual consta en el Dictamen reclamado, en el numeral 43, en concreto respecto al rubro: *Garantía de audiencia durante la fase preliminar*:

ASPIRANTE	NO. DE GARANTÍAS DE AUDIENCIA SOLICITADAS	REGISTROS REVISADOS	REGISTROS SUBSANADOS	%
Pedro Ferriz de Con	2	42,989	4,071	9.4
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	12	392,501	48,334	12.3
María de Jesús Patricio Martínez	6	11,425	8,007	70.0
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	10	376,870	35,103	9.3
Eduardo Santillán Carpinteiro	2	19,166	3,759	19.6

Como se puede advertir, el número de apoyos ciudadanos que fueron subsanados (clasificados como válidos) en el proceso de revisión respecto de otros aspirantes osciló entre el **9.3%** (nueve punto tres por ciento) y el **70%** (setenta por ciento), lo que pone de manifiesto un alto grado inexactitud al

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

momento de calificar como inconsistentes o irregulares los respaldos ciudadanos recabados que en realidad eran válidos.

Todo lo anterior lleva a determinar que el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos, a través de las diversas audiencias se encuentran viciados, lo cual deriva en una violación sustancial del aspirante al derecho fundamental del voto en su vertiente pasiva y el debido proceso que exigen una reparación integral.

Así, atendiendo a las particularidades del presente asunto, esta Sala Superior estima que se debe priorizar el derecho de participación en la contienda del actor, frente a la restitución de su derecho al debido proceso a efecto de verificar el apoyo ciudadano y satisfacer la exigencia requerida por el marco normativo.

En ese sentido, esta Sala Superior ha orientado sus criterios para maximizar este derecho y minimizar los posibles obstáculos que derivado de los actos de autoridad se podrían generar en detrimento del derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente.

Ciertamente, los criterios de este Tribunal Constitucional han ido forjando una línea jurisprudencial para la eliminación de requisitos como los altos porcentajes de firmas de apoyo de la ciudadanía para poder aspirar a una candidatura independiente; se ha vinculado a organismos públicos locales a respetar el derecho de audiencia de los aspirantes cuando en el escrito de manifestación de intención que presentan los aspirantes se encuentran algunas inconsistencias; se ha sostenido que a los candidatos independientes no les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

campañas electorales; se ha considerado que la exigencia del requisito de incluir el domicilio de las personas en el formato de apoyo ciudadano constituye una medida que restringe el acceso a las candidaturas independientes y se ha declarado inconstitucional la exigencia de acreditar el respaldo ciudadano a través de instrumentos notariales.

De esta forma, existen distintos requisitos que se han eliminado con el propósito de darle operatividad plena al ejercicio del derecho a contender en candidaturas independientes, al evidenciarse la necesidad de instrumentar medidas orientadas a darle viabilidad, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución Federal, para asegurar el desarrollo de la prerrogativa mencionada en su mayor dimensión. Asimismo, es de destacarse que la eliminación de tales requisitos excesivos se ha presentado, justamente, a partir de interpretaciones que maximizan del derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente.

Así, por ejemplo, en el juicio **SUP-JDC-1505/2016**, esta Sala Superior determinó otorgar el registro a la promovente como candidata independiente al cargo de Gobernadora del Estado de Puebla, señalando al efecto lo siguiente:

- Al no haber identificado plenamente a las y los ciudadanos cuya cédula de respaldo se estimó que no reunía alguno de los requisitos previstos en la normativa aplicable, la autoridad responsable vulneró el derecho de audiencia de la promovente, lo que se tradujo en la transgresión a los principios de legalidad, objetividad y certeza que rigen la actuación de las autoridades en materia electoral, así como en un obstáculo formal para ejercer el derecho político-electoral

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

de ser votado, en su vertiente de ser registrada como candidata independiente.

- Las irregularidades o inconsistencias detectadas en la verificación de los apoyos ciudadanos otorgados a los aspirantes a candidatos independiente deben hacerse del conocimiento de éstos **de manera clara y objetiva**, a fin de garantizar el derecho de audiencia, lo cual no sucedió en la especie.

Siguiendo con esta línea de efectos en este tipo de asuntos, en el **SUP-JDC-1593/2016**, esta Sala Superior resolvió otorgar el registro y expedir las constancias atinentes a los candidatos a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, electos por el principio de asignación de representación proporcional, al estimar que:

- Existió dificultad material y jurídica para efectuar una revisión idónea que dotara de certeza al procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos.
- La autoridad no estuvo en aptitud de garantizar a plenitud la posibilidad de validar los registros de apoyo presentados ante la complejidad y brevedad de la verificación.
- Tomando en cuenta de que los aspirantes presentaron un número superior de respaldos al exigido en la normatividad, se debía garantizar su derecho de participación política, a través del registro de sus candidaturas.

En el mismo sentido, al resolver el recurso de reconsideración **SUP-REC-192/2015**, este Alto Tribunal en materia electoral, consideró procedente dar el registro a la planilla para la Presidencia

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

Municipal de Guadalajara, Jalisco, encabezada por Guillermo Cienfuegos Pérez, en atención a que:

- Se vulneró el derecho de audiencia del recurrente, al no habersele notificado las inconsistencias en sus registros de apoyo ciudadano.
- Asimismo, se tomó en cuenta que la aspiración era seria y contaba con un alto grado de legitimidad, considerando el porcentaje de apoyo ciudadano que lo respalda, el cual ascendió a 1.9172% de la lista nominal, en relación con el exigido legalmente para esa candidatura.
- Al igual que en el mencionado **SUP-JDC-1593/2016**, en este asunto, la Sala Superior estimó que procedía otorgar el registro, además, en virtud que el quejoso al solicitar el registro de su planilla aportó 27,919 firmas de apoyo ciudadano en los formatos aprobados por el organismo público electoral de aquella entidad, cantidad superior a las 23,887, requeridas por ser el equivalente al 2% de la lista nominal correspondiente al Municipio de Guadalajara, por lo cual, para restituir integralmente su derecho a ser votado, ordenó su inmediato registro.

Entonces, si bien lo ordinario, ante la constatación de la violación al derecho de audiencia, sería revocar el Dictamen y Acuerdo combatidos, a fin de que la autoridad administrativa le permitiera al actor revisar las inconsistencias de los apoyos que no fueron revisados por cualquier causa, y hecho lo anterior, determinara lo que en derecho procediera, ello no restituiría al disconforme en el goce de sus derechos vulnerados, por lo que se

debe maximizar el derecho del actor a ser votado, en razón de las consideraciones siguientes.

10. Maximización del derecho del promovente a ser votado.

Dadas las razones anteriores, es decir, originadas en la necesidad de reparar integralmente el derecho político del actor para participar en la contienda a la Presidencia de la República, se debe maximizar el derecho del quejoso a ser votado en virtud de la confianza legítima que originó la responsable en la conducta del actor, la validación del apoyo ciudadano y la apariencia del buen derecho, así como el aspecto temporal en que se ha configurado la violación, como se evidencia enseguida.

1. Confianza legítima.

El hecho de que la autoridad responsable hubiera determinado a través del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018, que de los dos millones treinta y cuatro mil cuatrocientos tres (2,034,403) registros captados mediante la aplicación móvil y las cédulas de respaldo, **un millón doscientos nueve mil seiscientos siete (1,209,607), se encontraron en Lista Nominal**, genera convicción en esta Sala Superior, de la existencia de una validación, que aun cuando preliminar, tal y como lo ha determinado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia³⁵, generó en la esfera jurídica del actor una *confianza legítima* de que el universo de firmas señalado en último lugar, había sido validado, con lo cual, se creó una

³⁵ Este criterio se encuentra en la tesis 2a. XXXVIII/2017 de rubro: **CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**, visible en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 1386.

expectativa razonable a favor del actor, de que había obtenido el porcentaje requerido para que le fuera concedido el registro.

Luego, si con posterioridad, la autoridad electoral truncó la confianza legítima que generó en el actor, modificando la situación registral de apoyos y determinando que no se alcanzó el umbral mínimo requerido para el registro, es evidente que ello debió descansar en los elementos objetivos de invalidación de los actos derivados de la confianza legítima³⁶.

En consecuencia, dado que es la autoridad la que posee todo el material relativo al proceso para recabar los apoyos respectivos y que, se generó una confianza legítima en el actor, de que sus firmas validadas alcanzarían el umbral necesario para obtener el registro, es que se alcanza la convicción de que los apoyos recabados por el actor son de buena fe y deben, en principio y para efectos de tal registro, considerarse válidos.

2. Validación del apoyo ciudadano y apariencia del buen derecho.

Además, la determinación apuntada se robustece si se toma en consideración que, como se explicó en apartados anteriores, el apoyo ciudadano presentado por el actor constituyó una cifra elevada, ya que captó dos millones treinta y cuatro mil cuatrocientos tres (2'034,403) registros, de los cuales, aun descontando todos los que fueron invalidados por la autoridad administrativa electoral sin garantizar plenamente el derecho de audiencia del enjuiciante, ochocientos cuarenta y nueve mil novecientos treinta y siete (849,937) son indubitavelmente auténticos, los cuales representan el noventa y ocho punto cero ocho por ciento (98.08%) del total que

³⁶ J. BERMÚDEZ SOTO, El principio de Confianza Legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria, en ID. *Revista de Derecho Valdivia*, Volumen XVIII, Número 2, diciembre de 2005, pp. 83-105.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

requería, de ahí que haya una presunción y apariencia del buen derecho en el sentido de que, de haberse revisado los restantes, el disconforme hubiese alcanzado el umbral requerido.

Es decir, aun cuando varios apoyos fueron declarados nulos, lo cierto es que el faltante para alcanzar el porcentaje previsto por la norma constituye apenas el uno punto noventa y dos por ciento (1.92%), por lo cual se considera que dicha circunstancia debe tomarse en cuenta a efecto de materializar la finalidad de la reforma constitucional que introdujo la figura de las candidaturas independientes, máxime que como lo sostuvo esta Sala Superior al resolver la opinión **SUP-OP-32/2015**, **lo relevante para la presentación de una candidatura a la ciudadanía reside en el respaldo que los ciudadanos le otorgan.**

En adición a lo anterior, conviene hacer hincapié en que dentro de las inconsistencias que sí pudo revisar el actor conjuntamente con la autoridad administrativa electoral, es posible advertir que existió un porcentaje de validación de apoyos que ascendió a 62,730, lo que equivale a un porcentaje subsanado alto de las inconsistencias detectadas correspondiente a 8.04% y evidencia, que dentro del universo de apoyos invalidados por la responsable existió un número significativo que una vez subsanados, se validaron.

Lo que conduce a esta Sala Superior a establecer una presunción razonable de que con la revisión de los apoyos faltantes, el actor alcanzaría el umbral necesario para obtener el registro a la candidatura pretendida, sin que ello implique que esta autoridad judicial califique como válidos aquellos apoyos que no se hubieran recabado bajo los parámetros legales y normativos aplicables, sino que, en el caso concreto, los actos procesales que dieron como

resultado la negativa de registro del actor como candidato independiente a la Presidencia de la República por estimar que no alcanzaba el umbral necesario exigible, se presentaron de modo tal que, además de no cumplir con las garantías constitucionales y convencionales, evidenciaron un margen de apreciación subjetiva errónea y dudosa suficiente para suponer con alto grado de certeza de que el aspirante cuenta con el número de apoyos necesarios para tener por satisfecho el requisito, desde una base de apariencia de buen derecho.

3. Aspecto temporal.

Asimismo, la medida que se toma para reparar y hacer efectivo el derecho fundamental de ser votado del recurrente, se justifica porque del momento en que se definió el número de apoyos obtenido por el actor a la fecha tuvo lugar un cambio de sub etapa dentro de la etapa de preparación de la elección, esto es de la intercampana, se pasó a la campaña, la cual está en curso por lo que cada día que transcurra sin que el enjuiciante pueda participar en la misma, se traduce en la violación sustantiva e irreparable a su derecho de ser votado.

Lo anterior se sostiene en esa tesitura, porque ordenar a la autoridad que permita una nueva revisión de los apoyos presentados, implicaría conceder un plazo suficiente al actor, a efecto de que esté en posibilidades reales de verificar el criterio adoptado en la revisión de un gran número de registros, en aras de subsanar un número menor al 2% de registros que requiere para alcanzar el total exigido; plazo que forzosamente deberá agotarse durante el transcurso de la campaña electoral de la Presidencia de la República, causando un perjuicio desproporcionado al derecho de participación política del promovente.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

En efecto, de acuerdo con la legislación federal que rige los plazos del proceso electoral y con la determinación emitida por la autoridad electoral nacional, el plazo para la realización de campaña electoral actualmente se encuentra en curso, pues ésta inició el pasado treinta de marzo y concluirá el próximo veintisiete de junio.

Por tanto, otorgar un efecto restitutorio del derecho de audiencia, es decir, reenviar el asunto al INE, con el propósito de que se analice el resto de registros presentados por el actor que en ningún momento fueron verificados, con el objeto de determinar la validez de los apoyos ciudadanos que fueron presentados, podría causar una merma considerable o incluso la irreparabilidad en el derecho a ser votado, en concreto, de realizar campaña, pues, en el mejor de los casos, el actor alcanzaría su pretensión de ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, hasta que se agotara la revisión de los apoyos ciudadanos para que, posteriormente, la autoridad electoral emitiera una nueva determinación respecto de la satisfacción del apoyo ciudadano, tiempo que no podría recuperarse, al no ser posible reponer dicho lapso, en atención al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral.

Como se ve, para el desahogo de las etapas anteriores, se requeriría el transcurso de un plazo suficiente para la revalidación de los apoyos y para el dictado de una nueva determinación; es decir, a partir de la emisión de este fallo, tendrían que transcurrir varios días para que el actor estuviera en aptitud de realizar campaña, lo cual implica que el justiciable podría iniciar campaña, en el mejor de los casos, hasta mediados del mes de abril.

Esa circunstancia, en caso de que la revisión en comento le permitiera alcanzar el umbral mínimo requerido por la legislación aplicable, **se traduciría en una afectación en el derecho de promocionar su imagen y solicitar el voto en la etapa de campaña**; misma que esta Sala Superior no considera óptima, pues ello implicaría que el actor contendiera en condiciones de inequidad, frente al resto de competidores, al contar con un menor tiempo de exposición de sus ideas y propuestas, incluidas las que se difunden a través de radio y televisión.

Todo ello, además, derivado de una actuación que no resulta atribuible al promovente, sino a la autoridad electoral, cuya inobservancia al derecho de audiencia, tuvo como resultado que el promovente no fuera considerado como uno de los aspirantes que alcanzó el porcentaje de apoyo ciudadano exigido, y se validaran el resto de los requisitos a efecto de que se le concediera el registro y estuviera en posibilidad de llevar a cabo actos propios del periodo de campaña, desde el inicio de la etapa.

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que atendiendo a la finalidad de la reforma de dos mil doce, al artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de una interpretación pro persona, sustentada en el artículo 1º de la citada Constitución Federal, **la consecuencia que debe seguirse en el presente caso es tener por cumplido el requisito consistente en acreditar el apoyo ciudadano en favor del actor.**

En efecto, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido, al referirse a la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce en materia político-electoral, que **el Poder Reformador determinó transitar de un sistema de partidos políticos a uno**

que también impulsa y favorece -de manera decidida- la presencia de candidaturas independientes, justamente como un valor fundamental que fortalece la democracia representativa y que otorga eficacia a los derechos humanos fundamentales de carácter político-electoral de votar y ser votado establecidos en favor de las y los ciudadanos mexicanos.

De lo anterior se evidencia que una de las razones fundamentales de la citada reforma constitucional, fue materializar el derecho fundamental de participación política a través de las candidaturas independientes. Es decir, el Constituyente **determinó maximizar el derecho a ser votado** para dar cabida a una de las mayores exigencias ciudadanas de los últimos años: incorporar el derecho a contender de forma independiente para los cargos de representación popular.

11. Efectos. Entonces, de la ponderación de los hechos acaecidos durante la etapa de verificación de apoyos, en el cual el actor subsanó un número significativo de aquéllos que habían sido invalidados y dado que, como ya se dijo, se encuentra en curso el desarrollo de la etapa de campaña, este órgano jurisdiccional considera que se debe garantizar el derecho de participación política del actor, a través del reconocimiento de su candidatura, por lo que el INE debe:

1. Emitir un nuevo Dictamen en término de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de esta ejecutoria, en el que considere que el actor cumplió el requisito del umbral necesario de apoyo ciudadano para la candidatura a la que aspira.
2. Dado lo avanzado del proceso electoral y la inexistencia de un adecuado ejercicio de la verificación de los apoyos ciudadanos por parte de la responsable, a efecto de no menoscabar los

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

derechos políticos de terceros, el INE deberá dejar intocados los apoyos ciudadanos que cada uno de los aspirantes hubiera obtenido y estimar totalmente concluido el procedimiento de verificación de apoyos para cualquier candidatura independiente a la Presidencia de la República que hubiese sido o fuere otorgada, incluida la fase de verificación de la duplicidad de respaldos.

3. En virtud de lo anterior, emitir un nuevo Acuerdo dentro del plazo mencionado en el punto 1 anterior, a través del cual una vez que determine si el actor acredita el resto de los requisitos exigidos en el marco legal, de ser el caso, le otorgue el registro como candidato independiente a la Presidencia de la República, con las prerrogativas, derechos, obligaciones y consecuencias legales que ello implica.

Hecho lo anterior, en un plazo de veinticuatro horas deberá notificar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el expediente **SUP-JDC-201/2018**, al diverso **SUP-JDC-186/2018**, por lo que se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, los actos controvertidos.

TERCERO. Se tiene por acreditado el requisito consistente en haber reunido el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para la candidatura como candidato independiente a la elección de

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Presidente de la República por parte del actor, en consecuencia, el INE deberá emitir un nuevo Acuerdo de registro en términos de la parte final del considerando último de esta sentencia.

NOTIFIQUESE; como en derecho corresponda.

Efectuado lo anterior, devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese este 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 Presidenta Janine M. Otálora Malasiss y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes anuncian la emisión de un voto particular conjunto, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

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 LOS ASUNTOS SUP-JDC-186/2018 Y SU
ACUMULADO (GARANTÍA DE AUDIENCIA EN RELACIÓN
CON LA OBTENCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA
POR PARTE DE ASPIRANTES A CANDIDATURAS
INDEPENDIENTES)³⁷**

³⁷ Colaboraron en la elaboración de este documento Mauricio I. del Toro Huerta, Christopher Augusto Marroquín Mitre, Augusto Arturo Colín Aguado, Olivia Y. Valdez Zamudio, José Reynoso Núñez, Regina Santinelli Villalobos, Bruno Alejandro Acevedo Nuevo, Javier Miguel Ortiz Flores, Alexandra Danielle Avena Koenigsberger, Laura Márquez Martínez y Aurora Rojas Bonilla.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

Presentamos este voto particular debido a que consideramos que la negativa de registro de la candidatura independiente de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón debe confirmarse, debido a que las distintas instancias del Instituto Nacional Electoral (INE) le otorgaron al aspirante diversas oportunidades para que ejerciera –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	123
2. Sobre la improcedencia del primer medio de impugnación	126
3. Contexto de análisis del caso	127
4. El alcance de la garantía de audiencia en el procedimiento de verificación del apoyo de la ciudadanía	130
5. Las oportunidades para ejercer la garantía de audiencia en la fase de verificación del apoyo de la ciudadanía	139
6. Elementos para considerar que se respetó la garantía de audiencia de los aspirantes a candidaturas independientes	154
7. Inexacta aplicación del criterio adoptado en la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2018	160
8. La no revisión de la totalidad de los apoyos de la ciudadanía con inconsistencias es imputable al aspirante	162
9. El oficio de la primera verificación no generó una expectativa respecto al cumplimiento del porcentaje de respaldo ciudadano	166
10. Sobre la carga probatoria en el marco del procedimiento	170
11. Los efectos de una vulneración a la garantía de audiencia	171
12. La observancia del principio de presunción de inocencia	175
13. Cultura política, candidaturas independientes y políticas públicas judiciales	179

1. Introducción

La cuestión relevante a resolver debe de ser si el aspirante obtuvo o no los apoyos suficientes para alcanzar el porcentaje de apoyo de la ciudadanía que se establece en la normativa, por muy mínima que sea la cantidad faltante para tal efecto, ya sean diez apoyos o dieciséis mil seiscientos cincuenta y seis, que son los que reportó el INE que le faltaron al aspirante para obtener su registro.

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 el registro del actor como candidato independiente a la Presidencia de la República, siempre que cumpla con las demás exigencias previstas en la normativa aplicable.

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, también queremos destacar que incluso si se demostrara que se actualizó una afectación sobre la garantía de audiencia en el marco de este procedimiento, lo procedente sería reponerlo para que se diera la oportunidad a los aspirantes de revisar y refutar la calificación realizada respecto a la situación registral de las manifestaciones de apoyo. Lo anterior considerando que es indispensable que se tenga certeza respecto a que quienes contendrán por un cargo de elección popular a través de una candidatura independiente cuentan –de manera real y efectiva– con un respaldo relevante de la ciudadanía, pues es el principal elemento que garantiza la legitimidad de su participación y de que se le concedan prerrogativas que son de carácter público.

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.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

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, 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

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

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 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 General³⁸; 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,

³⁸ 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”.

lo cual comprende –entre otros aspectos– la posibilidad de ofrecer elementos de prueba y de presentar argumentos³⁹.

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”⁴⁰.
- “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 procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”⁴¹.
- 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 alcance⁴².

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Ídem, párr. 73.

⁴² Ídem, párr. 75.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

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 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

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

participación política, ha establecido diversos estándares orientados a asegurar condiciones para que las y los ciudadanos puedan defenderse –de manera adecuada y oportuna– en los procedimientos administrativos relativos al registro de candidaturas independientes.

- a) La autoridad debe informar al interesado las irregularidades u omisiones de los apoyos presentados⁴³. 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.
- b) La autoridad debe otorgar un plazo razonable para que el interesado subsane las irregularidades señaladas, atendiendo a las circunstancias del caso⁴⁴.
Entre otras cosas, un plazo razonable implica que: *i)* sea equitativo para todos los contendientes⁴⁵; *ii)* no sea tan extenso que afecte otros derechos del aspirante, tal como contender en igualdad de condiciones en la campaña respectiva⁴⁶, y *iii)* no se vea limitado por el plazo de registro de candidatos⁴⁷.
- c) La posibilidad de aportar elementos y formular los alegatos en los que base su defensa⁴⁸.

⁴³ 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.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Véase la sentencia dictada en los expedientes SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

⁴⁶ Con base en la sentencia SUP-JDC-1245/2016.

⁴⁷ Ver sentencia dictada en los expedientes SUP-CDC-1/2015, SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

⁴⁸ Así se sostuvo en los siguientes casos: SUP-JDC-1570/2016, SUP-JDC-1481/2016, SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

- d)** El dictado de una resolución en los que se analicen todos y cada uno de los planteamientos realizados por las partes del procedimiento administrativo⁴⁹.

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 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 legalidad⁵⁰.

Además, la garantía de audiencia reglamentada por el INE debe evaluarse tomando en consideración que 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

⁴⁹ De conformidad con las sentencias SUP-JDC-1570/2016 y SUP-JDC-1481/2016.

⁵⁰ En la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-841/2017.

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.

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 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.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

- 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 “**subsanan**”, “**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, los principios de certeza, objetividad y 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, por no haber prueba más idónea que la 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

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

implicaría la incorporación de apoyos ciudadanos no presentados durante el plazo establecido para tal efecto⁵¹.

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, los casos en los que los datos no estén correctamente capturados sí son subsanables y corrigiendo esta situación, automáticamente se corregiría la inconsistencia. 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, precisamos que **la circunstancia de que algunas calificaciones no sean susceptibles de rectificación no es impedimento para que los aspirantes –de haberlo 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

⁵¹ Ver sentencia dictada en el expediente SM-JDC-356/2015

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.

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

En el presente apartado 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 Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, en los hechos, ejerció su garantía de audiencia en las distintas oportunidades que se le brindaron.

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

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

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 independiente⁵². 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 según el tipo de cargo de elección popular por el que se pretenda contender⁵³.

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.

a) Revisión durante la fase de obtención de respaldo ciudadano

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 servidor⁵⁴.

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

⁵² Artículo 366 de la LEGIPE.

⁵³ Artículo 369, párrafos 1 y 2, de la LEGIPE.

⁵⁴ Numeral 36 de los Lineamientos.

Control⁵⁵. 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 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 búsqueda⁵⁶:

- 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.
- Motivos de baja. Era posible consultar los siguientes tipos de baja:

⁵⁵ Numeral 37 de los Lineamientos.

⁵⁶ 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>

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

- 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, es incorrecto afirmar que los aspirantes no estuvieron debidamente informados sobre las irregularidades específicas de cada apoyo sino hasta el momento de la comparecencia, pues, como queda evidenciado, 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

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

momento y previa cita⁵⁷. Al respecto, también cabe tener presente que en la sentencia se detalla la manera como se desarrollaron estas audiencias para la rectificación de la calificación de las manifestaciones de apoyo, aunque en diversos puntos de la presente explicaré por qué estoy en desacuerdo con algunas de las consideraciones que se realizan al respecto.

En relación con este momento del procedimiento, se tiene constancia de que el aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón ejerció su garantía de audiencia en diversas oportunidades y se llevaron a cabo un total de once diligencias con el objeto de que se rectificara la calificación de las manifestaciones de apoyo⁵⁸. Enseguida se sintetizan los resultados de las diligencias que tuvieron lugar:

- **Audiencia 1.** El quince de diciembre de dos mil diecisiete se desahogó una audiencia en la que se verificaron un total de catorce mil ciento cuarenta y tres (14,143) registros con datos no encontrados, de los cuales se subsanaron un mil ochocientos tres (1,803). Asimismo, respecto a la verificación de los registros “situación sin respuesta con inconsistencia” tomando en consideración su cantidad y que la mayoría de las inconsistencias no eran subsanables, con la conformidad del representante del aspirante, se verificaron de manera aleatoria, seleccionando aproximada treinta (30) registros de cada uno de los rubros “credencial no válida”, “firma no válida”, “foto no válida” y “fotocopia de credencial para votar”, de los cuales se rectificaron un total de doce (12) registros.
- **Audiencia 2.** El ocho de enero de dos mil diecisiete tuvo lugar una audiencia en la que se verificaron un total de treinta y un

⁵⁷ Numeral 43 de los Lineamientos.

⁵⁸ En términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, se invocan como hecho notorio el contenido de las actas circunstancias que obran en el expediente del asunto SUP-JDC-189/2018.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

mil ciento noventa y nueve (31,199) registros con datos no encontrados, de los cuales se rectificaron dos mil quinientos nueve (2,509).

- **Audiencia 3.** El once de enero de dos mil diecisiete se revisaron un total de treinta mil trescientos una (30,301) manifestaciones de apoyo con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de los cuales se rectificaron cuatro mil setecientos veintiséis (4,726)⁵⁹.
- **Audiencia 4.** El quince de enero se realizó una diligencia en la que verificaron cincuenta y dos mil cuatrocientos cuarenta y tres (52,443) registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de los cuales se rectificaron tres mil cinco (3,005).
- **Audiencia 5.** El dieciséis de enero siguiente se revisaron un total de treinta y tres mil cuatrocientas cincuenta y una (33,451) manifestaciones de apoyo con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de las cuales se rectificaron dos mil quinientas cincuenta (2,550).
- **Audiencia 6.** El veintidós de enero se desarrolló una audiencia en la que fueron objeto de revisión treinta y ocho mil setecientos ochenta y un (38,781) registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de los cuales se rectificaron cinco mil ochocientos cuarenta y uno (5,841).
- **Audiencia 7.** El veintitrés de enero tuvo lugar una diligencia en la que se revisaron veintiséis mil seiscientos diecinueve (26,619) registros con datos no encontrados y en situación sin

⁵⁹ En esta diligencia, el representante del aspirante manifestó lo siguiente: “[...] solicitamos atentamente que **los futuros paquetes de apoyos ciudadanos a procesar mediante garantías de audiencia tengan como prioridad dejar fuera de los mismos a los apoyos con la inconsistencia denominada ‘fotocopia de credencial de elector’, por ser las que tienen el porcentaje de recuperación más bajo**, e incluir primordialmente las inconsistencias bajo el rubro de ‘firma no válida y otro’, pues son los que tienen un porcentaje de recuperación más alto” (énfasis añadido).

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

respuesta con inconsistencia, de los cuales se rectificaron tres mil trescientos doce (3,312)⁶⁰.

- **Audiencia 8.** El veinticuatro de enero se verificaron cuarenta y un mil setenta (41,070) manifestaciones de apoyo, de las cuales se rectificaron seis mil ochocientos quince (6,815).
- **Audiencia 9.** El veintinueve de enero siguiente se efectuó una diligencia en la que se revisaron un total de cincuenta y cuatro mil cuatrocientos veintinueve (54,429) manifestaciones de apoyo con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de los cuales se modificó la situación registral de cuatro mil setecientos cinco (4,705).
- **Audiencia 10.** El treinta de enero tuvo lugar una audiencia en la que se verificaron un total de treinta y cinco mil diecinueve (35,019) registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de los cuales se rectificaron cinco mil ochocientos treinta y ocho (5,838).
- **Audiencia 11.** El ocho de febrero se efectuó una diligencia en la que se revisaron doce mil cuatrocientas cincuenta (12,450) manifestaciones de apoyo, de las cuales se rectificó la situación registral de tres mil ciento cincuenta y cuatro (3,154).

Asimismo, de las actas de dichas diligencias, que se encuentran transcritas en la sentencia, se desprende que a excepción de las audiencias 1 y 3, en el apartado de observaciones, el representante del aspirante “se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron

⁶⁰ En la audiencia, el representante del aspirante señaló: “[...] nos encontramos muy satisfechos con el hecho de que por primera vez se filtró de los apoyos ciudadanos por revisar, los que se encontraban en la categoría de ‘fotocopia de credencial de elector’, por lo que únicamente se verificaron los apoyos ciudadanos que se encontraban en las otras categorías, las cuales tienen un margen de recuperación mucho más elevado; mismo hecho que vuelve más eficiente el desarrollo de esta garantía. En razón de lo anterior, **es de consideración del suscrito que la filtración de esta categoría para enfatizar el resto que tienen un porcentaje de recuperación mucho más elevado debe continuar de manera indefinida en las próximas garantías de audiencia que se desarrollen; es decir, solicitamos que los apoyos ciudadanos en la categoría de ‘fotocopia de credencial de elector’ no sean enviados** por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para su revisión en dichas garantías de audiencia” (énfasis añadido).

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizadas, [s]in hacer precisiones adicionales”.

Por su parte, en la audiencia 1, el representante se limitó a solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores una revisión de los registros identificados como “credencial no válida”, por considerarlos válidos, y se le indicó que su petición sería respondida por escrito posteriormente; y en la audiencia 3 el representante manifestó que “en las futuras revisiones de apoyos no se les diera prioridad a los registros ubicados en la inconsistencia denominada ‘fotocopia de la credencial de elector’, por su alto porcentaje de recuperación baja; en cambio, pidió se diera prioridad a los registros denominados ‘firma no válida y otro’ por tener un porcentaje de recuperación alto”.

De lo expuesto se aprecia que el aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, a través de su equipo, estuvo en aptitud y, de hecho, ejerció en varias oportunidades su garantía de audiencia en el transcurso de la etapa de obtención del respaldo de la ciudadanía. Además, es claro que la información disponible en el portal Web y la información mostrada por el INE durante las comparecencias de los aspirantes fue la necesaria y suficiente para que estos pudieran ejercer debidamente su derecho de audiencia, pues así lo manifestaron los representantes del aspirante y, de lo contrario, no les hubiera sido posible subsanar apoyos. Situación que es un hecho que sucedió pues a través de las diligencias se revisaron un total de trescientas setenta mil ochocientos cinco (370,805) manifestaciones de apoyo, de las que se logró rectificar la calificación de cuarenta y cuatro mil doscientas sesenta y ocho (44,268).

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

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

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 momento, las y los aspirantes podrían ejercer su garantía de audiencia durante los cinco días subsecuentes⁶¹.

De esta forma, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Titular de la Dirección Ejecutiva dictó el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018, por medio del cual se le comunicó a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón 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 ⁶²	1,209,607
2	Duplicados entre el mismo aspirante ⁶³	264,520
3	En padrón electoral (no en listado nominal) ⁶⁴	11,742
4	Bajas del padrón electoral ⁶⁵	15,955
5	Datos no encontrados ⁶⁶	6,719
6	Con inconsistencias ⁶⁷	511,911
7	En procesamiento	12,384
8	En Mesa de control	1,565
9	Total	2,034,403

⁶¹ Numeral 45 de los Lineamientos.

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Registros encontrados en padrón electoral, pero no en el listado nominal.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Registros que no fueron localizados en el listado nominal.

⁶⁷ 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.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

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 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 y –considerando que la misma ya había sido solicitada– se señalaron las diez horas del veintiocho de febrero para su desahogo en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva.

El veintiocho de febrero tuvo verificativo una diligencia en la que se revisaron los registros digitales correspondientes al apoyo ciudadano recabado por el actor, únicamente respecto a los registros que se ubicaron en alguno de los supuestos en el numeral 40 de los Lineamientos.

Así, se observaron un mil seiscientos un (1,601) registros en Mesa de Control que correspondían a los registrados recabados mediante cédula física, y se verificaron treinta y seis apoyos que se identificaron con “inconsistencias”, sin que se hubiese rectificado la situación registral de alguno. También se puso a la vista del representante las ciento setenta y cuatro (174) cédulas físicas que

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

fueron identificadas con algún tipo de inconsistencia, tales como “sin leyenda, “sin firma” y “sin copia de credencial para votar”, y manifestó conformidad con su calificación.

En ese sentido, se verificaron un total de veinte un mil seiscientos noventa y seis (21,696) manifestaciones de apoyo con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de las cuales se rectificó la situación registral de cuatro mil sesenta y seis (4,066).

De lo expuesto se advierte que la autoridad electoral brindó la oportunidad al aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón 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, únicamente se revisaron veinte un mil seiscientos noventa y seis (21,696) registros. En ese sentido, no se advierte que la autoridad hubiese limitado la posibilidad de que se analizara un número mayor de las manifestaciones de apoyo y el aspirante no alega alguna cuestión en ese sentido.

No obstante lo anterior, también cabe destacar que doscientas sesenta y cuatro mil quinientos veinte (264,520) manifestaciones de apoyo correspondieron a “duplicados entre el mismo aspirante”, once mil setecientos cuarenta y dos (11,742) únicamente se localizaron “en padrón electoral” y quince mil novecientos cincuenta y cinco (15,955) 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,

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

ascienden a la cantidad de doscientos noventa y dos mil doscientos diecisiete (292,217).

A pesar de esa precisión, destacamos que el aspirante promovente no reclama –en particular– que durante las audiencias se le hubiese limitado la posibilidad de revisar determinadas manifestaciones derivado de que los funcionarios electorales hubiesen considerado que no eran susceptibles de corrección. En todo caso, de las actas circunstanciadas relacionadas con las diversas diligencias que tuvieron lugar no se advierte que la autoridad administrativa hubiese limitado la posibilidad de revisar y de manifestar lo que a su derecho conviniera en relación con las cédulas de respaldo que fueron identificadas en alguno de los rubros señalados. Inclusive, de lo manifestado en la propia sentencia se aprecia que la autoridad informó que había diversos registros que no podían subsanarse, y que los representantes del aspirante manifestaron su conocimiento y conformidad al respecto.

Asimismo, de las cédulas de respaldo que se desestimaron por ubicarse con “datos no encontrados” o “con inconsistencias”, trescientas veintiséis mil quinientas treinta y siete (326,537)⁶⁸ ya habían sido objeto de análisis durante la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía, considerando además que el equipo del aspirante había manifestado su intención de no revisar aquellas que se acompañaron con capturas de fotocopias de credencial para votar. Lo anterior con independencia de que la autoridad electoral no estableció una limitante alguna de revisar las manifestaciones de apoyo recién señaladas.

De esta manera, el aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón estuvo en posibilidad de ejercer su garantía de audiencia en relación

⁶⁸ Que es el resultado de restar del total de manifestaciones de apoyo que se revisaron durante la etapa de recolección del apoyo de la ciudadanía aquellas que fueron corregidas.

con la totalidad de las manifestaciones de apoyo que fueron desestimadas por la autoridad electoral en este punto del procedimiento.

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/1124/2018, dirigido a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, a través del cual le informó lo siguiente:

- En relación con los doce mil trescientos ochenta y cuatro (12,384) apoyos sobre los que se precisó en el oficio anterior que estaban en procesamiento, fueron encontrados en el listado nominal de forma preliminar.
- 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 Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón 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

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

un principio— se localizaron en el listado nominal⁶⁹. En concreto, se determinó la modificación de la situación registral de trescientas ochenta y siete mil ochocientas noventa y siete (387,897) 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.**
- El Consejo General del INE se pronunciará, 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, en un periodo comprendido entre los días diecisiete a veintiuno de marzo se desarrolló una audiencia para la rectificación de las manifestaciones de apoyo. En el acta circunstanciada correspondiente consta que en dicha diligencia se revisaron un total de trescientos ochenta y siete mil ochocientos noventa y siete (387,897) registros, de los cuales se rectificó la situación registral de catorce mil cuatrocientos veintiséis (14,426), además de que se identificaron cinco mil ochocientos cincuenta y dos (5,852) bajo el concepto de “pantalla”, para el efecto de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores lleve a cabo una revisión de las imágenes de los mismos.

De esta manera, con base en la depuración de la situación registral de las manifestaciones de apoyo que se obtuvieron, a partir de la

⁶⁹ Del millón doscientas nueve mil seiscientos siete (1,209,607) manifestaciones de apoyo, se identificó lo siguiente: **1)** ciento cincuenta y ocho mil quinientas treinta y dos (158,532) se respaldaron con una simulación de la credencial para votar; **2)** doscientas cinco mil setecientas veintiuna (205,721) correspondieron a manifestaciones que se acompañaron de la imagen de una fotocopia de la credencial de elector, y **3)** veintitrés mil seiscientos cuarenta y cuatro (23,644) se realizaron mediante un documento no válido.

verificación por parte de las autoridades electorales y de la rectificación a partir de las audiencias que se concedieron al aspirante, la autoridad electoral tuvo los elementos para adoptar la determinación final y definitiva respecto de 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 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.

Al respecto, es pertinente resaltar que, en todo caso, el aspirante promovente no plantea argumentos específicos dirigidos a controvertir el tiempo que se concedió para la realización de las diligencias o la manera como fueron desarrolladas, particularmente, en relación a si la autoridad electoral le brindó los elementos para manifestarse o si se le impidió revisar algunas de las manifestaciones de apoyo derivado de que la autoridad electoral estimó que no eran susceptibles de corrección.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

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 de manifestaciones de apoyo emitidas de manera válida, no advertimos que la autoridad estuviera obligada a brindar de nuevo la posibilidad de manifestarse en relación con los registros que se desestimaron y que, por ende, fueron susceptibles de revisión.

Así, tiene sentido y se encuentra justificado que la autoridad electoral haya negado al actor –en un momento posterior– la posibilidad de revisar la totalidad de los apoyos desestimados, y solamente le haya permitido hacerlo respecto a los apoyos cuya situación registral se modificó a partir de la segunda revisión, pues previamente se había dado la oportunidad para manifestarse respecto de todos los apoyos que la autoridad había considerado con alguna irregularidad. Esto no implica que el derecho de audiencia se haya visto mermado, sino que el actor no lo hizo valer de manera exhaustiva en su momento procesal oportuno.

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.

6. Elementos para considerar que se respetó la garantía de audiencia de los aspirantes a candidaturas independientes

Con apoyo en lo expuesto en el apartado anterior, concluimos que – contrario a lo afirmado en la sentencia– el diseño del procedimiento de verificación y la manera como fue implementado por la autoridad electoral 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, lo cual retomaré más adelante.

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.

Así, insistimos en que el planteamiento del aspirante promovente no se centra en la manera como se desarrollaron las distintas audiencias en las que pudo intervenir su equipo de trabajo. Por el contrario, su pretensión parte de la premisa de que se le debía permitir la revisión de un número mayor de manifestaciones de respaldo, bajo las condiciones en que ya lo había realizado.

En particular, diferimos de la sentencia aprobada por la mayoría cuando afirma que la garantía de audiencia otorgada por el INE no contó con las formalidades esenciales del proceso, porque “no se configuró una auténtica etapa probatoria”. En opinión de la mayoría, el hecho de que los datos recabados por los auxiliares fueran

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

eliminados de los dispositivos móviles correspondientes impedía que el actor pudiera ejercer una defensa adecuada porque: *i)* no pudo identificar los medios de prueba que hubiera necesitado para defenderse en cada audiencia; *ii)* tuvo que ceñirse a los documentos que el INE le proporcionó, y *iii)* no pudo cotejar los documentos proporcionados por el INE con sus propios elementos de prueba.

Discrepamos de las consideraciones de la mayoría por las razones que se desarrollan a continuación:

- **El actor no manifestó ningún agravio concreto en donde señalara que se vulneró su derecho a ofrecer pruebas.**

De los agravios que el actor presenta en escrito de demanda se advierte que no plantea, de manera concreta, que su garantía de audiencia hubiera sido vulnerada por su imposibilidad de aportar pruebas específicas en el proceso de verificación. En nuestra opinión, ello es contrario con el principio de congruencia externa que consiste en la plena coincidencia entre lo resuelto en una sentencia con la *litis* planteada por las partes en la demanda respectiva, y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos.

- **La Sala Superior validó que las cédulas de apoyo se eliminaran inmediatamente después de que fueran enviadas a la autoridad electoral, con el objeto de proteger los datos personales y la privacidad de las personas que brindaban su respaldo.**

Al validar el uso de la aplicación para recabar apoyo ciudadanos⁷⁰, esta Sala Superior razonó que la imposibilidad de contar con un respaldo de la cédula recabada “incrementa la certeza de que los datos personales que sean recabados estén protegidos al borrarse inmediatamente, una vez que son enviados por el dispositivo; [porque] garantiza en mayor medida la privacidad de dichos datos

⁷⁰ Ver sentencia emitida al resolver el expediente SUP-JDC-841/2017.

personales a diferencia de las fotocopias y el recabo de los datos de forma manual mediante el uso de cédulas de respaldo de papel.”

En ese sentido, consideramos que la decisión sustentada por la mayoría en este caso es contradictoria e incompatible con aquella que validó el uso de la aplicación móvil para recabar apoyos ciudadanos, porque: **i)** por una parte, primero se admitió que los aspirantes no podían contar con un documento o registro que sirviera de respaldo de las cédulas que recabaron en aras de la protección de los datos personales, y **ii)** ahora se emplea esa previsión reglamentaria para justificar que se actualizó una violación a la garantía de audiencia de los aspirantes.

- **El INE le proporcionó todo los elementos necesarios y suficientes para que pudiera manifestarse.**

Como ya fue expuesto, si bien los aspirantes no contaban con un respaldo de las cédulas de apoyo que habían recabado y, por tanto, no podían contrastar su propia documentación con la que proporcionaba la autoridad electoral en las audiencias, ello no se tradujo en un estado de indefensión. Lo anterior porque es un hecho no controvertido que la autoridad puso a su disposición los elementos idóneos y suficientes para que estuvieran en la posibilidad de alegar todo aquello que estimaran pertinente para recuperar los apoyos calificados como inválidos. Esto es, se les mostró a los aspirantes las bases de datos que contenían todas las cédulas recabadas por ellos mismos y sus auxiliares, de manera que no les faltó documentación o información para poder defender sus intereses frente a la autoridad.

Por otra parte, en el proyecto se señala que el personal operativo declaró insubsanables o irregulares los apoyos ciudadanos bajo un **margen de apreciación “[...] sin que ello pudiera controvertirse por parte del quejoso** o sus representantes en alguna de tales

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

comparecencias, por lo que su actividad estaba limitada, en su caso, contradecir o aceptar la apreciación que los comisionados por la autoridad hacían y eran estos últimos quienes decidían si se validaban o no los registros”.

Asimismo, se argumenta que la autoridad “[...] **en ningún momento fundó** en cuál de las causas de irregularidad previstas en la LEGIPE o en los Lineamientos se ubicó cada apoyo irregular, refiriendo que ello se había hecho del conocimiento de los representantes del actor durante la diligencia de manera verbal y remitiendo para esa verificación a los anexos de las actas, pero sin externar los fundamentos legales en los que apoyó sus determinaciones”.

Esas consideraciones son incorrectas porque la validez de los apoyos no era resultado de una actividad sujeta a la arbitrariedad de la autoridad responsable. Por el contrario, esta debía ajustarse a las reglas contempladas en los Lineamientos y, adicionalmente, el actor tenía la oportunidad de impugnar –a través del juicio que se resuelve– las actuaciones concretas de la autoridad electoral que hubiese considerado irregulares, considerando que se controvierte la determinación que resuelve, en definitiva, sobre la situación jurídica del aspirante.

Durante el desarrollo de la audiencia, el personal operativo de la autoridad electoral, con la presencia de la persona autorizada por el o la aspirante a la candidatura independiente, llevaba a cabo la revisión de los apoyos. Esa revisión consistió –como ya se señaló– en el cotejo de la información captada por los auxiliares o gestores – y que se encontraba registrada el expediente electrónico– con la base de datos de la lista nominal del INE.

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– una posible actuación indebida de la autoridad.

Por otra parte, a diferencia de lo considerado por la mayoría, no hay elementos jurídicos o fácticos que justifiquen poner en tela de duda que las diligencias se desahogaron de manera válida, lo cual se corrobora con la posición del promovente al respecto. En concreto, no se presenta argumento alguno dirigido a exponer que en la audiencia no se analizó de manera detenida cada manifestación de apoyo en relación con el documento capturado, que las desestimaciones se hubiesen basado en causas de irregularidad distintas a las establecidas en la legislación y en los Lineamientos, o que fue equivocado alguno de los criterios implementados por la autoridad electoral para determinar la materialización de alguno de los supuestos de desestimación.

Por lo expuesto es que consideramos insostenible el señalamiento que se hace en la sentencia en el sentido de que hubo una etapa del procedimiento de verificación que estuvo “plagada de irregularidades”. Lo único que plantea el aspirante es que se le debió dar una nueva oportunidad de revisar la totalidad de los respaldos que fueron desestimados, pero esa pretensión no la soporta en que la autoridad electoral hubiese imposibilitado que ejerciera –de manera previa y adecuada– su garantía de audiencia.

Asimismo, estimamos que en cada una de las diligencias que se efectuaron –tanto durante la etapa de obtención del respaldo de la ciudadanía como después de su conclusión– se brindaron los elementos para que el aspirante pudiera defender sus intereses y contradecir lo considerado por la autoridad electoral:

- Como señalamos, antes de que se realizaran las diligencias respectivas el aspirante tenía acceso al Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano, en el cual se identificaba de manera individual la inconsistencia de presentaba cada

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

manifestación de apoyo, la cual se relacionaba con el número de folio correspondiente, el cual obraba en poder del aspirante.

- La autoridad electoral le manifestó al equipo de trabajo del aspirante las clasificaciones que no eran susceptibles de ser subsanadas o rectificadas, quienes manifestaron su conformidad al respecto; además de que no se advierten elementos para considerar que esa situación hubiese sido un obstáculo para que la garantía de audiencia se ejerciera de manera adecuada. En otras palabras, la circunstancia de que determinadas calificaciones eran insubsanables no fue una razón en la que se hubiese respaldado la autoridad electoral para negar al aspirante la posibilidad de conocer y revisar los registros que fueron desestimados con base en esos supuestos.
- Los funcionarios precisaron –de manera individual y clara– los motivos –de hecho y de Derecho– en los que se sustentaba la desestimación de los apoyos de la ciudadanía. Lo anterior se corrobora en que el aspirante no presenta reclamo alguno dirigido a inconformarse de que la autoridad electoral no hubiese justificado de manera debida la desestimación de las cédulas de respaldo que fueron objeto de las diligencias que se realizaron con motivo del ejercicio de su garantía de audiencia.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, consideramos que el hecho de que el aspirante hubiese logrado la rectificación de la situación registral de un alto número de manifestaciones de respaldo refleja que la autoridad electoral diseñó e implementó mecanismos que fueron idóneos para que los aspirantes ejercieran su garantía de audiencia en el marco del procedimiento de obtención del apoyo ciudadano, en atención a todas las características y particularidades que se han expuesto.

7. Inexacta aplicación del criterio adoptado en la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2018

En relación con lo expuesto en el anterior apartado, disentimos de lo que sostiene la mayoría en relación con el alcance del criterio adoptado por esta Sala Superior en la sentencia SUP-CDC-2/2018 y la aplicación que se le da en el caso que nos ocupa.

El problema que originó la contradicción de criterios que se cita en la sentencia consistía en determinar si debían o no considerarse como actos definitivos los oficios mediante los cuales la autoridad administrativa electoral informa a las y los aspirantes a candidaturas independientes sobre la modificación registral de algunos de los apoyos ciudadanos. Ello, a efecto de definir si estos oficios son susceptibles de impugnarse o no, en atención a su carácter definitivo.

Por tanto, en dicha contradicción de criterios solo se abordó un aspecto de índole procesal, atinente a definir el carácter intraprocesal o definitivo de los actos a través de los cuales la autoridad administrativa electoral informa a los interesados sobre el estado registral de sus manifestaciones de apoyo. Lo anterior, únicamente para efectos procesales tendentes a determinar la procedencia de los medios de impugnación que se promovieran en contra de ese tipo de determinaciones, toda vez que dos salas regionales sustentaron criterios distintos al respecto.

Al resolver la contradicción, la Sala Superior determinó que dichos oficios no eran susceptibles de ser impugnados porque *no son definitivos, ni generan un acto irreparable al derecho subjetivo de los actores, ya que no invalidan los apoyos ciudadanos, sino su efecto se circunscribe a que se ejerza el derecho de defensa en aras de subsanar inconsistencias y/o irregularidades detectadas por la autoridad administrativa.*

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

En ese sentido, es incorrecto afirmar que en la contradicción se haya definido el objeto de los actos de verificación y validación de los apoyos ciudadanos y su carácter preliminar, pues únicamente definió el carácter intraprocesal de los oficios y su finalidad como garantes del derecho de audiencia.

Desde nuestra perspectiva, la sentencia equipara indebidamente dos conceptos que tienen connotaciones y efectos distintos. Por una parte, los actos “intraprocesales” que fueron definidos en la contradicción de criterios para efectos de su impugnación y, por otra, el carácter “preliminar” que la autoridad administrativa electoral dio a los resultados de la revisión material y gradual de los apoyos ciudadanos presentados por los interesados durante diversas etapas de depuración, a las que estos últimos tuvieron oportunidad de acceder en ejercicio de su garantía de audiencia.

El carácter preliminar al que atiende la sentencia se refiere a la clasificación que la autoridad administrativa otorgó a los apoyos que fueron recabados por los aspirantes a candidatos independientes, por lo que, en nuestra opinión, no tiene relación alguna con el aspecto procesal que definió la contradicción de criterios, sino con el mecanismo de revisión y verificación que realizó la autoridad administrativa electoral en distintas etapas de depuración, a las que tuvieron acceso permanente los interesados, en plena observancia a su garantía de audiencia.

Dicha distinción resulta relevante en el caso concreto porque la sentencia parece apoyarse en el carácter preliminar de las revisiones hechas por la autoridad administrativa.

8. La no revisión de la totalidad de los apoyos de la ciudadanía con inconsistencias es imputable al aspirante

El argumento que el proyecto propone considerar fundado consiste en que el actor no estuvo en posibilidad de verificar ochocientos diez mil novecientos cincuenta y cinco (810,955) apoyos ciudadanos, pues se estima que con motivo de la revisión preliminar contenida en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018 de veintiséis de febrero, el actor “no tuvo oportunidad de verificar materialmente la validez o invalidez del documento básico que acreditó la obtención de tales apoyos”.

En nuestra opinión, esta consideración es inexacta, primero, porque el promovente no realizó acto alguno para revisar de forma más exhaustiva los apoyos cuyas irregularidades se le notificaron en el referido oficio y, segundo, porque no se argumenta que el tiempo concedido a través de dicho oficio haya sido insuficiente, sino que se le debía otorgar una segunda oportunidad para revisar tales inconsistencias.

En efecto, tal como se reconoce en el proyecto, el veintiocho de febrero se ejerció la garantía de audiencia otorgada mediante el citado oficio de veintiséis de febrero. Al respecto, como se ha precisado, según se desprende de la citada acta circunstancia de la diligencia veintiocho de febrero, se verificaron veintiún mil seiscientos noventa y seis (21,696) apoyos y se corrigieron cuatro mil sesenta y seis (4,066).

Por otro lado, como también se ha señalado, al ejercer la diversa garantía de audiencia otorgada mediante oficio de dieciséis de marzo, los representantes del actor acudieron a las instalaciones del INE del diecisiete al veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, y verificaron trescientos ochenta y siete mil ochocientos noventa y

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

siete (387,897) apoyos, de los cuales lograron subsanar catorce mil cuatrocientos veintiséis (14,426).

De lo anterior, se observa que en ambos casos (oficios de veintiséis de febrero y de dieciséis de marzo) se concedió al actor un plazo de cinco días para ejercer su garantía de audiencia. Sin embargo, al ejercer la primera verificó **veintiún mil seiscientos noventa y seis (21,696)** apoyos ciudadanos de los **ochocientos diez mil novecientos cincuenta y cinco (810,955)** detectados con irregularidades (**2.67 %**), mientras que al ejercer la segunda verificó **trescientos ochenta y siete mil ochocientos noventa y siete (387,897)**, esto es, el cien por ciento (**100 %**) de apoyos con irregularidades respecto de las cuales se le dio vista.

Lo anterior, sin que se advierta –ni el actor alegue– obstáculo alguno para haber realizado con mayor exhaustividad el desahogo de la garantía de audiencia que le fue concedida mediante oficio de veintiséis de febrero.

Conforme a lo anterior, si se detectaron ochocientos diez mil novecientos cincuenta y cinco (**810,955**) apoyos ciudadanos con irregularidades, se otorgó garantía de audiencia al actor, y esta la ejerció solamente respecto de veintiún mil seiscientos noventa y seis (**21,696**), y no argumenta que en aquel momento haya existido imposibilidad alguna para realizar una revisión mayor, consideramos que la consecuencia es que subsista la determinación sobre la invalidez de los apoyos irregulares no subsanados, pues no encontramos justificación para afirmar que existió una imposibilidad material para verificar los referidos apoyos.

A mayor abundamiento, en el desahogo de la garantía de audiencia correspondiente a la fase preliminar el actor **reiteró su voluntad de**

no revisar aquellas inconsistencias relacionadas con las fotocopias de las credenciales de elector.

En consecuencia, sí se garantizó el derecho de audiencia del postulante durante el proceso de verificación de los apoyos ciudadanos, pero decidió no ejercerlo de manera exhaustiva en una de las fases establecidas en los lineamientos. En efecto, el aspirante tuvo, en todo momento, la oportunidad de ejercer su derecho de audiencia. Desde la etapa de obtención de apoyo ciudadano, el aspirante tuvo acceso a los reportes y el estatus registral de los apoyos ciudadanos a su favor, tanto en el Portal Web como en los reportes semanales y mensuales enviados por el INE.

El actor solicitó y desahogó diversas audiencias en las que estuvieron presentes sus representantes en conjunto con la autoridad electoral, en las cuales se revisaron los registros digitales de apoyo ciudadano e, incluso, logró subsanar una gran cantidad de apoyos.

En esas revisiones pudo tener acceso a todos los folios y revisó los que estimó conveniente, a pesar de que solicitó explícitamente que no se pusieran a su disposición para revisión los apoyos desestimados por estar acompañados de fotocopias de la credencial de elector.

Asimismo, a partir del primer oficio mediante el que se le notificó al actor el resultado de la verificación preliminar, se le advirtió expresamente que los apoyos validados iban a ser verificados posteriormente, en particular la revisión de los expedientes electrónicos. También se le notificó que podía revisar esa información preliminar y ejercer su derecho de audiencia. Además, la autoridad fue muy clara en que eran resultados preliminares sujetos a revisión y que él podía impugnarlos.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

A pesar de que la autoridad le informó que podía revisar la calificación otorgada a los apoyos desestimados a partir del listado preliminar, el actor determinó ejercerlo limitándose a verificar, en ese momento, un número reducido de manifestaciones de apoyo.

Conforme a lo expuesto, también es inexacto lo afirmado en la decisión mayoritaria respecto a la supuesta inequidad entre el INE y el actor, derivada de que la autoridad revisó apoyos presuntamente validados previamente e impidió al actor verificar con posterioridad los apoyos cuyas irregularidades habían sido notificadas mediante oficio de veintiséis de febrero.

Discrepamos de esta conclusión, en primer lugar, porque el principio de equidad es aplicable a sujetos que se encuentran en un plano de igualdad, no entre autoridades y particulares; en segundo lugar, la autoridad administrativa no realizó una segunda verificación de apoyos validados previamente sino que, como se reconoce en la sentencia, desde la verificación de veintiséis de febrero se precisó que estaba pendiente la revisión de la autenticidad del documento con el que obtuvieron los apoyos ciudadanos.

Adicionalmente, como lo precisaremos después, en caso de justificarse una presunta violación a la garantía de audiencia, los efectos deberían ser subsanar tal violación mediante el otorgamiento de la garantía violada.

9. El oficio de la primera verificación no generó una expectativa respecto al cumplimiento del porcentaje de respaldo ciudadano

El proyecto afirma que el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018 de veintiséis de febrero, al indicar que un millón doscientos nueve mil seiscientos siete (1,209,607) registros se encontraban en el listado nominal, generó en el actor una confianza legítima de que

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

ese universo de firmas había sido validado, “con lo cual se creó una expectativa razonable a favor del actor, de que había obtenido el porcentaje requerido para que le fuera concedido el registro”, y por esa razón se concluye que los apoyos fueron recabados de buena fe y “deben, en principio y para efectos de tal registro, considerarse válidos”.

Tampoco compartimos esta conclusión, pues estimamos que en ningún momento se generó la supuesta “confianza legítima” a la que se refiere la decisión mayoritaria.

En primer lugar, en la sentencia se reconoce que la revisión de los apoyos ciudadanos cuyo resultado fue comunicado a través del mencionado oficio de veintiséis de febrero fue **preliminar**, pues estaba pendiente **“la verificación de la autenticidad del documento con el que obtuvieron los apoyos ciudadanos; es decir, faltaba verificar que los apoyos recabados se sustentaran en la Credencial para Votar, con la finalidad de garantizar su autenticidad”**. Circunstancia que fue informada al actor a través de dicho oficio.

En este sentido, ambas ideas son jurídicamente incompatibles, es decir, si se reconoce que el veintiséis de febrero únicamente se informó al actor que un número determinado de apoyos se encontraban en el listado nominal, pero estos no necesariamente serían considerados válidos porque faltaba verificar los expedientes electrónicos respectivos, nos parece inviable sostener que esa circunstancia generó una confianza legítima en el actor respecto a que había obtenido el porcentaje de apoyo necesario para que le fuera concedido su registro.

Bajo esta perspectiva, tampoco tendría sentido reconocer, como lo hace la sentencia, que el INE tiene la facultad en todo momento de

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos, pues si en algún momento informa preliminarmente que determinados apoyos se encuentran en el listado nominal, generaría una expectativa que, conforme a la decisión mayoritaria, no es posible modificar posteriormente.

Además, el proyecto sustenta el criterio relativo a la confianza legítima en la tesis de rubro: **“CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS”**⁷¹, el cual consideramos inaplicable al caso.

En efecto, de la lectura de la referida tesis se advierte lo siguiente:

- Tratándose de actos de la administración, la confianza legítima debe entenderse como la tutela de las expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado, con base en la esperanza que la propia autoridad le indujo a partir de sus acciones u omisiones, las cuales se mantuvieron de manera persistente en el tiempo, de forma que generen en el particular la estabilidad de cierta decisión, con base en la cual haya ajustado su conducta, pero que con motivo de un cambio súbito e imprevisible, esa expectativa se vea quebrantada.
- “Sin embargo, un elemento indispensable que debe tomarse en consideración al estudiarse si se ha transgredido o no esa figura, es la **ponderación efectuada entre los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares, pues el acto de autoridad podrá modificarse ante una imperante necesidad del interés público**” (énfasis añadido).

⁷¹ 2013882. 2a. XXXVIII/2017 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Pág. 1386.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

- La confianza legítima encuentra íntima relación con el principio de irrevocabilidad unilateral de los actos administrativos que contienen resoluciones favorables.

Consideramos que justamente las razones contenidas en la referida tesis justifican que no es aplicable al caso concreto.

Por una parte, como adelantamos, no se ha generado ninguna expectativa, ya que en ningún momento se informó al actor que determinado número de apoyos ciudadanos eran válidos, por lo que tampoco existe acto administrativo alguno que haya sido necesario revocar para determinar la invalidez de dichos apoyos.

Además, en caso de estimar que efectivamente se generó alguna expectativa que es necesario mantener, se pasa por alto la ponderación entre los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares, pues la tesis parte de este análisis indispensable y concluye que el acto de autoridad puede modificarse ante una necesidad del interés público.

En este sentido, aunque en otro apartado, en la propia sentencia se reconoce que la certeza para la sociedad respecto a la autenticidad de los apoyos ciudadanos está por encima de la certeza jurídica del aspirante. Así, textualmente se señala:

“En efecto, como se ha establecido en el presente fallo, es facultad del INE velar por la autenticidad del apoyo ciudadano brindado a los aspirantes a una candidatura independiente, esto implica proteger la voluntad de las personas que deciden dar su respaldo, ya que **no sólo debe garantizarse la certeza jurídica para el aspirante, más importante aún, a la sociedad en general, pues sólo con el apoyo necesario puede tenerse una base objetiva de que el aspirante es competitivo y tiene posibilidades de alcanzar el triunfo en la contienda electoral.**

De esta manera, si el apoyo ciudadano es base para que una persona pueda ser registrada para participar en un

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

proceso electoral a través de una candidatura independiente, ello implica que, **la verificación de autenticidad de tales apoyos es indispensable**".

Conforme a lo anterior, estimamos que, por un lado, existe una clara incongruencia al afirmar que la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos es indispensable y después concluir que algunos apoyos deben considerarse válidos no obstante que la autoridad los revisó y concluyó que no lo son; y, por otro lado, se demuestra que el propio fallo contiene razones que descartan la actualización de la supuesta confianza legítima en que se sustenta su sentido.

En relación con lo señalado, la afirmación relativa a que se actualiza una presunción respecto a que los apoyos recibidos se hicieron de buena fe y que, por tanto, deben considerarse como válidos, puede llevarnos por un sendero peligroso en donde todas las manifestaciones de apoyo presuntamente recaudados por los aspirantes se deban tomar en cuenta y, con esto, se desvirtúa la finalidad de las candidaturas independientes.

Asimismo, con el tratamiento que se hace sobre esta cuestión en la sentencia se invierte la presunción de legalidad de los actos de las autoridades, que es una premisa fundamental para el funcionamiento del Estado de Derecho.

Por las razones hasta aquí expuestas, consideramos incorrecta la afirmación contenida en diversos apartados del proyecto, relativa a que la autoridad administrativa, a través del citado oficio de veintiséis de febrero, declaró la validez de determinados apoyos ciudadanos, pues esto no fue así.

10. Sobre la carga probatoria en el marco del procedimiento

Considerando el procedimiento expuesto, resulta claro que el aspirante podía conocer la información individualizada respecto a los

motivos por los que se desestimaban las manifestaciones de apoyo y solicitar los elementos que estimara pertinentes para manifestar lo que a su interés conviniera.

Por esa razón, disentimos de la interpretación que se hace en relación con “la carga de la prueba” que delega al INE toda la responsabilidad de aportar los elementos probatorios para hacer una revisión de la calificación de los registros, estando presente el aspirante. Esa forma de atribuir la carga probatoria es propia de la materia laboral o del trabajo, de la figura que en la doctrina procesal es conocida como "carga dinámica de la prueba"⁷², conforme a la cual, debe aportar las probanzas quien esté en mejor posición o condición de hacerlo.

Contrario a ello, conforme a los principios aplicables en Derecho Electoral, la carga de la prueba le corresponde también al aspirante, quien puede hacerse de elementos para desestimar la calificación realizada por la autoridad electoral. A manera de ejemplo, en los numerales 46, 47 y 48 de los Lineamientos se establecen supuestos concretos en los que el aspirante debe presentar elementos para subsanar diversas inconsistencias. Además, correspondía al aspirante, al menos, especificar cuáles registros no fueron debidamente revisados y el por qué. De esta manera, tanto la autoridad electoral como el aspirante estaban en condiciones de tener elementos para aportar y que coadyuvaran en la revisión de la exigencia en cuestión, ahí cuando se trataba de apoyos que admitían ser controvertidos.

En la sentencia se infiere que, por la cantidad de apoyos que lograron ser subsanados en las diversas diligencias, el aspirante

⁷² Jurisprudencia Laboral (IV Región) 2o. J/7 (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito de rubro “CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA EN MATERIA LABORAL. CORRESPONDE AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CUANDO CONTROVIERTE EL PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS SEMANAS DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INSCRITOS EN EL RÉGIMEN DEL SEGURO OBLIGATORIO”.

habría obtenido una cantidad suficiente para cumplir con el porcentaje de apoyo de la ciudadanía, pero se insiste en que correspondía al aspirante presentar elementos para que se rectificaran a su favor los apoyos necesarios para alcanzar el porcentaje de apoyo de la ciudadanía.

11. Los efectos de una vulneración a la garantía de audiencia

Por último, el proyecto afirma que dado que un alto número de apoyos desestimados preliminarmente fueron subsanados (8.04 %), se desprende una presunción válida de que con la revisión de los apoyos faltantes el actor alcanzaría el umbral necesario para obtener el registro. A partir de ello se determina ordenar a la autoridad electoral el registro de la candidatura independiente a la Presidencia de la República del promovente.

No compartimos esta consideración, por cuatro razones principales: *i)* la importancia de verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos; *ii)* el alto porcentaje de apoyo irregularidades no subsanados; *iii)* la posible existencia de una falacia de generalización apresurada, y *iv)* la obligación de ordenar una reparación integral atendiendo a las particularidades del derecho fundamental en cuestión y al alcance de la violación.

En efecto, coincidimos con la sentencia aprobada por la mayoría en cuanto afirma que la verificación de los apoyos ciudadanos es **indispensable** para otorgar certeza jurídica a la sociedad. En ese sentido, el otorgamiento de una candidatura a la Presidencia de la República, así como las consecuencias que de ese carácter emanan —como el acceso a recursos públicos— requiere tener absoluta certeza sobre la autenticidad y legalidad del respaldo de la ciudadanía que se obtiene para justificar el registro.

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

Así, consideramos que el cumplimiento del requisito en cuestión no puede partir de una presunción. En su caso, sería necesario otorgar al actor la posibilidad de verificar y subsanar las irregularidades detectadas por la autoridad administrativa, pues, aunque ello suponga el transcurso de algunos días, solamente de esa forma se tendría certeza respecto del cumplimiento de los requisitos para obtener una candidatura independiente.

Por otro lado, la presunción a la que se refiere la sentencia parte de la base de que de que se lograron rectificar sesenta y dos mil setecientos treinta (62,730) apoyos de la ciudadanía (equivalentes al 8.04 % de los apoyos irregulares detectados). Sin embargo, deja de lado que esa afirmación implica que setecientos siete mil seiscientos sesenta y ocho (707,668) respaldos ciudadanos (equivalente al 91.96 % de los identificados con irregularidades) fueron considerados inválidos por la autoridad electoral y no fueron rectificadas por el actor.

Además, nos parece que una presunción como la que se propone constituye una generalización apresurada, pues a partir de un hecho aislado (rectificación del 8 % de los apoyos irregulares detectados), se concluye que dentro del universo restante de apoyos irregulares no convalidados la autoridad calificó incorrectamente dieciséis mil seiscientos cincuenta y tres (16,653), para lo cual no existe evidencia.

En ese sentido, dicha presunción es objetable en cuanto que, en primer lugar, el fundamento cognoscitivo de la presunción no es razonable, ya que parece apoyarse en una regla o criterio construido para tratar de justificar el caso concreto (*ad hoc*), ya que lógicamente es posible que los apoyos faltantes resulten inválidos y, por lo tanto, no podría alcanzar el umbral mínimo y, en segundo lugar, en esas condiciones, constituye una base endeble para constituir una de las

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

premisas de la conclusión de la sentencia en el sentido de que se le debe otorgar al registro al ciudadano actor como candidato independiente. Hay aquí un salto argumentativo ilegítimo (un *non sequitur*) que no se sigue de la presunción, aun si, en aras del argumento, se le considerara como una presunción válida.

Por otra parte, nos parece que es incorrecta la decisión de ordenar el registro de la candidatura independiente del aspirante, pues incluso si se considerara que se materializó una violación a la garantía de audiencia, el deber de reparar de manera íntegra la situación del afectado se cumpliría –en las circunstancias del caso concreto– con la reposición del procedimiento y la restitución de sus derechos procesales, para que tuviera la posibilidad de revisar y, en su caso, subsanar la calificación de las manifestaciones de apoyo.

El alcance que ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos graves de violaciones a la garantía de audiencia ha sido, en general, reponer el procedimiento y llevarlo a cabo atendiendo a los requerimientos de un debido proceso.

En principio, cuando es viable la restitución en el ejercicio de un derecho fundamental esa es la medida con la que se cumple de manera adecuada con la obligación de reparar. Entonces, de acuerdo con la jurisprudencia nacional e internacional, es necesario matizar la interpretación y el alcance tan amplio que el proyecto le da a la reparación de la garantía de audiencia en relación con los principios de progresividad y *pro persona*.

Conforme a lo anterior, disentimos de la afirmación de la decisión mayoritaria en la que se señala que la reparación integral impacta directamente en el ámbito social, puesto que el registro del candidato actor produce que el electorado cuente con una opción

SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados

más para ejercer su derecho al voto activo. Contrario a esta aseveración, estimamos que el número de opciones en una boleta electoral no representa un valor por sí mismo, sino la certeza y legitimidad con que cada una de esas opciones alcanza un lugar en tal boleta.

En el caso concreto, más allá de aumentar el número de opciones en la boleta electoral, debemos garantizar que las candidaturas independientes que alcancen su registro hayan satisfecho, sin lugar a dudas, los requisitos establecidos legalmente para ese efecto, principalmente el porcentaje necesario de apoyos de la ciudadanía.

De lo expuesto hasta aquí se advierte que, contrario a lo señalado en la sentencia, no es posible afirmar que la supuesta violación a la garantía de audiencia haya tenido como resultado que el actor no estuviese en la boleta. Lo anterior, pues esta aseveración tiene implícita la idea de que de no haberse dado la supuesta violación, el actor necesariamente habría logrado subsanar dieciséis mil seiscientos cincuenta y seis (16,656) apoyos ciudadanos, lo cual resulta jurídica y fácticamente insostenible.

En todo caso, el Tribunal Electoral cuenta con un precedente en el que se consideró viable conceder el registro de una candidatura independiente condicionada al cumplimiento del requisito relativo a la obtención de un porcentaje de apoyo de la ciudadanía, que le habilitaba para participar en la etapa de campañas electorales⁷³.

Consecuentemente, estimamos que la determinación de concederle el registro al ciudadano Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, desde esta sede judicial, atenta contra los principios constitucionales de autenticidad, de legalidad y de certeza.

⁷³ Véase el incidente de inejecución de sentencia del asunto SUP-JDC-357/2014.

12. 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 Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón 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.

Aun cuando el estudio del agravio en cuestión sería insuficiente para satisfacer la pretensión del actor, advertimos que, en un Estado democrático, como es nuestro país, es deseable que los servidores públicos guarden prudencia en sus comunicaciones respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración.

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” (énfasis añadido).⁷⁴

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 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

⁷⁴ 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.

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 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 que, en casos como el presente, los funcionarios electorales guarden mayor prudencia 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 no ha quedado firme mediante una resolución definitiva.

13. 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 democracia⁷⁵.

¿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 nada⁷⁶. La confianza en los partidos políticos y diputados(as), por ejemplo,

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Página 17, resumen ejecutivo

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 Dahl⁷⁷, 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.

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

⁷⁷ Dahl, Robert, La toma de decisiones en una democracia: La Suprema Corte como creadora de políticas nacionales, p. 141.

**SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018
Acumulados**

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

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**