

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-232/2018

RECORRENTE: PEDRO ALEJO
RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DE LA SEGUNDA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
ELECTORAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DE PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN, CON SEDE EN
MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: GENARO ESCOBAR
AMBRIZ

COLABORÓ: MIGUEL ÁNGEL ORTIZ
CUÉ

Ciudad de México, a dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **revocar**, la resolución dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León¹, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano² SM-JDC-296/2018, promovido por el recurrente Pedro Alejo Rodríguez Martínez, así como la parte conducente, del acuerdo

¹ En lo subsecuente, *Sala Regional Monterrey* o *Sala responsable*.

² En adelante *juicio ciudadano*.

CEE/CG/087/2018 emitido por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

ANTECEDENTES

1. Convocatoria. El quince de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General de la *Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León*³, aprobó la convocatoria para participar en las Candidaturas Independientes a los cargos de Ayuntamientos en esa entidad federativa, para el proceso electoral federal 2017-2018.

2. Solicitud de intención. El inmediato dieciséis de noviembre, el recurrente presentó ante la *Comisión Estatal* su solicitud de intención para obtener el registro como aspirante a candidato independiente al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León.

3. Acuerdo de aprobación. El veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, la *Comisión Estatal* emitió el acuerdo CEE/CG/63/2017, por el cual aprobó el registro como aspirante a candidato independiente del recurrente.

4. Acuerdo CEE/CG/087/2018. En sesión extraordinaria del veintiséis de abril, el Consejo General de la *Comisión Estatal* emitió el Acuerdo CEE/CG/087/2018, en el que determinó que no procedía otorgar al recurrente, el derecho a registrarse como candidato independiente a la presidencia municipal de Monterrey, lo anterior al no haber alcanzado el criterio de dispersión seccional requerido.

³ En adelante, *Comisión Estatal*.

Conforme al citado acuerdo, en el municipio de Monterrey, Nuevo León, hay setecientas treinta y seis (736) secciones electorales, por lo cual para cumplir el requisito de dispersión previsto en el párrafo cuarto del artículo 204 de la Ley Electoral local, se requieren que al aspirante obtenga en cuando menos en trescientas sesenta y ocho secciones (368), el dos por ciento de apoyo de los ciudadanos que figuren en la lista nominal correspondiente, en el caso la Comisión Estatal Electoral consideró que el recurrente entregó apoyos ciudadanos en doscientas treinta y cinco (235) secciones electorales.

5. Juicio ciudadano (SM-JDC-296/2018). En contra de esa determinación, el treinta de abril del año en curso, Pedro Alejo Rodríguez Martínez presentó, *per saltum*, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano federal ante la Comisión Estatal Electoral.

6. Acto impugnado. El posterior cuatro de mayo, la *Sala Regional Monterrey* emitió sentencia en el referido *juicio ciudadano*, mediante la cual confirmó el acuerdo CEE/CG/087/2018 dictado por el Consejo General de la *Comisión Estatal*, toda vez que, contrario a lo manifestado por el recurrente, la *Sala responsable* estimó que el requisito de dispersión es constitucional por lo que fue correcto que la *Comisión Estatal* determinara la negativa del derecho a solicitar el registro como candidato independiente a presidente municipal por el ayuntamiento de Monterrey, al no haber alcanzado el criterio de dispersión seccional.

SUP-REC-232/2018

7. Recurso de reconsideración. En contra de la sentencia señalada en el párrafo que antecede, el siete de mayo del presente año, Pedro Alejo Rodríguez Martínez interpuso el presente recurso de reconsideración, ante la *Sala Regional Monterrey*.

8. Turno. Una vez recibido el expediente respectivo en esta Sala Superior, el ocho de mayo, la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó la integración del expediente **SUP-REC-232/2018**, y ordenó turnarlo a la Ponencia a su cargo para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*⁴.

9. Radicación, Admisión y cierre de instrucción. Mediante proveído de dieciséis de mayo siguiente, la Magistrada Instructora radicó el recurso al rubro identificado, en la Ponencia a su cargo, admitió la demanda y, al no haber pruebas ni diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución, por lo que se ordenó elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo establecido en los artículos 41,

⁴ En adelante Ley de Medios.

párrafo segundo, Base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;⁵ 184, 185, 186, fracción X, y 189, fracción XIX de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*,⁶ así como 4, párrafo 1, y 64 de la *Ley de Medios*, por tratarse de un recurso de reconsideración promovido para controvertir una sentencia emitida por la *Sala Regional Monterrey* de este Tribunal Electoral, al resolver el *juicio ciudadano*, precisado en los antecedentes de esta sentencia.

SEGUNDA. Requisitos generales y presupuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración. El escrito de demanda cumple los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66 de la *Ley de Medios*, tal como se precisa a continuación.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se señala el nombre y se advierte la firma autógrafa del recurrente, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y la *Sala responsable*, la mención de los hechos y de los agravios que el recurrente aduce que le causa la resolución reclamada.

b) Oportunidad. El escrito de demanda fue presentado dentro del plazo de tres días, previsto en el artículo 66, párrafo 1, de la *Ley de Medios*, toda vez que la resolución impugnada fue

⁵ En adelante Constitución Federal.

⁶ En adelante Ley Orgánica.

SUP-REC-232/2018

emitida el cuatro de mayo del año en curso, en tanto que el referido escrito fue presentado el siete de mayo siguiente, esto es, de manera oportuna.

c) Legitimación. El recurso es interpuesto por parte legítima, dado que lo promueve el actor del *juicio ciudadano* que en esta instancia se reclama como acto impugnado.

d) Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico para interponer el recurso de reconsideración, porque aduce que la determinación emitida por la *Sala Regional Monterrey* vulnera su derecho político-electoral de ser votado.

e) Definitividad. Se cumple con el requisito de procedencia previsto en el artículo 63, apartado 1, inciso a), de la *Ley de Medios*, toda vez que se agotó en tiempo y forma la instancia de impugnación correspondiente, ante la *Sala Regional Monterrey* de este Tribunal Electoral.

f) Requisito especial de procedibilidad. Se colma el requisito especial de procedencia contenido en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la *Ley de Medios*, que establece que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar sentencias de fondo de las Salas Regionales en los medios de impugnación de su conocimiento, cuando se determine la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución.

Para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, esta autoridad ha ampliado dicha procedencia a los supuestos en los que se plantea alguna cuestión de constitucionalidad.⁷

De la lectura de la sentencia impugnada, se advierte que la *Sala Regional Monterrey* confirmó el acuerdo CEE/CG/087/2018 emitido por el Consejo General de la *Comisión Estatal*, en el que resolvió la declaratoria de candidaturas independientes que estaban reservadas de pronunciamiento, toda vez que; contrario a lo manifestado por el recurrente, la Sala responsable consideró que el requisito de dispersión es constitucional por lo que fue correcto que la Comisión Estatal determinara la negativa del derecho a solicitar el registro como candidato independiente a presidente municipal por el ayuntamiento de Monterrey, al no haber alcanzado el criterio de dispersión seccional.

Para ello, la citada Sala Regional estableció en la sentencia controvertida que no resultaba procedente la inaplicación del requisito de dispersión contenido en el artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León solicitada en esa instancia por el recurrente, toda vez que, por una parte, consideró que el requisito consistente en la dispersión geográfica no restringe de manera injustificada el ejercicio del derecho a ser candidato independiente. En ese mismo sentido, señaló que dicho requisito es proporcional, porque con él se

⁷ Resultan aplicables los criterios jurisprudenciales de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN” y “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL”.

SUP-REC-232/2018

asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidaturas realmente representativas, auténticas y competitivas sin que se afecte en forma desmedida el derecho de ser votado de quienes buscan ser candidatos independientes, en consecuencia, lo calificó de constitucional.

De la revisión de la demanda, se aprecia que el recurrente aduce que la *Sala Regional* solo llevó a cabo un estudio de legalidad, omitiendo analizar la constitucionalidad y convencionalidad mediante el cual pondere el Derecho a ser votado contra una obligación excesiva, de ese modo, el tema constitucional que se debe dilucidar por esta Sala Superior es, si la determinación de la *Sala Regional* calificó o no constitucional el requisito de dispersión contenido en el artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León fue adecuado, o bien, si con esa determinación la mencionada Sala está conculcando el derecho a ser votado del recurrente.

En este sentido, se considera que es procedente el presente recurso de reconsideración, al ser necesario establecer si la Sala Regional llevó a cabo o no, una interpretación constitucional respecto al derecho de ser votado de un ciudadano que aspira a ser candidato independiente al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León.

TERCERA. Estudio del fondo de la controversia.

Cabe precisar que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, en términos del artículo 41, párrafo segundo,

base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como finalidad, garantizar el cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones electorales, en este sentido, es claro que los medios de impugnación en materia electoral son verdaderos medios de control constitucional.

Asimismo, el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las Salas de este Tribunal electoral, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la misma; y que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esa facultad se limitarán al caso concreto.

De lo establecido en los artículos mencionados, se concluye que las Salas de este Tribunal Electoral, al resolver los diversos medios de impugnación, ejercen un control constitucional de todos los actos de las autoridades electorales, así como de leyes electorales.

Así es, este Tribunal electoral, tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley electoral y determinar su inaplicación al caso concreto, sin perjuicio de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver las acciones de inconstitucionalidad promovidas para plantear la posible contradicción entre una ley electoral y la Constitución.

SUP-REC-232/2018

Por otra parte el legislador ordinario estableció en el artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que corresponde a la Sala Superior, conocer de las impugnaciones dirigidas a controvertir las sentencias dictadas por las Salas Regionales, en los diversos medios de impugnación electorales, cuando determinen la no aplicación de una ley por ser contraria a la Constitución, lo anterior con la finalidad de que el análisis de constitucionalidad o inconstitucionalidad que hagan las Salas Regionales, sea revisado por la Sala Superior como última instancia.

De esto se concluye, que el recurso de reconsideración es la vía impugnativa procedente para controvertir las sentencias dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, el cual constituye una segunda instancia constitucional electoral, que tiene como objetivo que esta Sala Superior revise el control de constitucionalidad que llevan a cabo tales órganos jurisdiccionales.

Precisado lo anterior, en el particular, se debe tener presente las consideraciones por las cuales arribó a la conclusión de que lo previsto en el artículo 204, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León respecto al requisito de dispersión es constitucional por lo que fue correcto que la responsable determinara la negativa del derecho a solicitar el registro como candidato independiente a presidente municipal por el ayuntamiento de Monterrey, al no haber alcanzado el criterio de dispersión seccional.

La Sala Regional Monterrey consideró que el derecho a ser votado por la vía independiente, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, es susceptible de ser limitado en los términos que establezca la legislación correspondiente.

Asimismo, expuso que las legislaturas de los Estados tienen un amplio margen de configuración legislativa para establecer las reglas que se deberán observar a efecto de permitir que la ciudadanía acceda a una candidatura independiente, lo anterior sustentado en el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y acumuladas.

Así, en la Ley Electoral Local, se previó como necesario cumplir el requisito de dispersión, en al menos la mitad de las secciones que integran el municipio para obtener el registro como candidato independiente a la presidencia municipal.

En concepto de la responsable tal requisito tiene justificación constitucional en la medida que su objetivo es garantizar la representatividad del aspirante en la demarcación territorial para la cual pretende competir, de ahí que atienda a un fin legítimo, propiciar que participen en la contienda sólo quienes demuestren, a través de la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano y de la dispersión, contar con respaldo social para asegurar su participación en el proceso electoral.

Además, de que consideró que la carga impuesta es idónea y necesaria, pues, además de ser asequible en razón de las

SUP-REC-232/2018

condiciones geográficas y de accesibilidad del municipio, al permitir la representatividad con que cuenta el aspirante, no se esté focalizada sólo a una porción de la demarcación territorial y comprende un ámbito geográfico amplio, permitiéndole ser verdaderamente competitivo.

Por último, consideró que el requisito es proporcional, porque con él se asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidaturas realmente representativas, auténticas y competitivas sin que se afecte en forma desmedida el derecho de ser votado de quienes buscan ser candidatos independientes.

Tal criterio, lo emitió a partir de lo resuelto por esta Sala Superior en la sentencia emitida en el diverso recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-72/2015.

Por otra parte, la Sala Regional consideró que tampoco el requisito de dispersión es inconstitucional porque condicione por medio de secciones electorales los apoyos ciudadanos obtenidos, ya que tal requerimiento en modo alguno se atiende a la regla de votación mayoritaria, como lo afirmaba el hoy recurrente, pues se debe entender que es un requisito que unido al porcentaje de apoyos completa la visión de viabilidad y competitividad de la propuesta y justifica que en esa medida reciba prerrogativas, entre ellas, financiamiento público y espacios en radio y televisión, por reunir los elementos objetivos que aluden a la fuerza relevante de la propuesta que representa su candidatura.

Ahora bien, el recurrente expresa que la Sala Regional Monterrey solo llevó a cabo un estudio de legalidad, omitiendo analizar la constitucionalidad y convencionalidad por el cual pondere el Derecho a ser votado contra una obligación excesiva.

Al respecto, ya que debió darle más valor a lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, así como al principio pro persona y de esa manera ponderar el derecho a ser votado, y maximizar la posibilidad de participar en una contienda electoral a un ciudadano común.

En razón de que, en su concepto, el requisito de dispersión de los apoyos ciudadanos que dispone el artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, aumenta los requisitos para que los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes puedan hacerlo en condiciones de equidad, en contra de las postulaciones que presenten los partidos políticos.

Por último, el recurrente expresa que la Sala Regional interpretó de forma equivocada el criterio emitido por esta Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-1163/2017, al considerar que el caso en ese asunto es diferente a la cuestión que plantea.

A juicio de esta Sala Superior es **fundado** el concepto de agravio en el cual se aduce que el requisito de dispersión geográfica de los apoyos ciudadanos que dispone el artículo

SUP-REC-232/2018

204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, es inconstitucional, porque de forma indebida aumenta los requisitos para que los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes, ya que vulnera su derecho a ser votado que prevé el artículo 35 de la Constitución federal, en razón de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se debe tener presente lo previsto en el artículo 204, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Artículo 204.

[...]

Para planilla de Integrantes de los Ayuntamientos, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al porcentaje que según corresponda, conforme a lo siguiente;

I. El diez por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta no exceda de cuatro mil electores;

II. El siete punto cinco por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cuatro mil uno electores pero no exceda de diez mil;

III. El cinco por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de diez mil uno electores pero no exceda de treinta mil;

IV. El cuatro por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de treinta mil uno electores pero no exceda de cien mil;

V. El tres por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cien mil uno electores pero no exceda de trescientos mil; y

VI El uno punto cinco por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de trescientos mil uno electores.

En los casos de los incisos anteriores, se utilizará la lista nominal respectiva con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y el respaldo señalado deberá estar

conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.

Por su parte, los Lineamientos que regulan las Candidaturas

Independientes para el Proceso Electoral 2017-2018, emitido por el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, dispone que:

Artículo 24.

[...]

Para planilla de integrantes de los Ayuntamientos, el respaldo que presenten las o los aspirantes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanas y ciudadanos que representen al menos el equivalente al porcentaje que según corresponda, conforme a lo siguiente:

[...]

En los casos de los incisos anteriores, se tomará como referencia la lista nominal respectiva con corte al treinta de septiembre del año dos mil diecisiete, y el respaldo señalado deberá estar conformado por ciudadanas y ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.

Para efectos de lo anterior, las cantidades del respaldo ciudadano que deberán reunir las y los aspirantes en los distintos distritos y municipios, según corresponda, se establecerán en la Convocatoria respectiva, de acuerdo a la Ley y los Lineamientos.

De lo anterior, se advierte que, entre los requisitos para poder obtener el registro como candidato independiente en la elección de integrantes de los ayuntamientos, está el correspondiente a exigir que el respaldo ciudadano debe estar conformado por personas de por lo menos de la mitad de las secciones electorales del municipio que correspondan, y que

SUP-REC-232/2018

represente al menos el dos por ciento de los ciudadanos que están en el listado nominal de electores.

Esta Sala Superior considera, contrariamente a lo decidido por la Sala Regional, que es inconstitucional exigir a un aspirante a candidato independiente en la elección de presidente municipal en el Estado de Nuevo León, que el respaldo o apoyo ciudadano se integre por electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales del municipio, y representen al menos el dos por ciento del listado nominal de electores.

Así, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho de los ciudadanos de ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Por reforma constitucional publicada el nueve de agosto de dos mil doce, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral, no solo se conservó a favor de los partidos políticos, sino también, se reconoció ese derecho a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente, siempre que cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Con la citada reforma, el Poder Constituyente Permanente estableció como uno de los derechos fundamentales reconocidos a nivel constitucional y legal, el derecho de los ciudadanos al voto pasivo por la vía independiente, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

En concordancia con la Constitución federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 362, así como el artículo 191, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, se prevé que los ciudadanos que cumplan los requisitos, condiciones y términos previstos en la legislación, tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como candidatos independientes para ocupar diversos cargos de elección popular, entre ellos, el de presidente municipal.

Ahora, en el ámbito internacional, los artículos 25 en relación con el diverso numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, párrafo 1, incisos b) y c), de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), establecen en similares términos que todos los ciudadanos gozarán del derecho de ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, sin ninguna distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, por lo que en esas condiciones también gozan del derecho de acceder en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, esto es, sin restricciones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Al respecto, se debe puntualizar que en el contexto de lo previsto en el artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución

SUP-REC-232/2018

Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de la forma que favorezca más ampliamente a las personas, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona, no lleva necesariamente a que se dejen de aplicar los requisitos y condiciones previstos en la legislación electoral para obtener el registro como candidato independiente a un cargo de elección popular.

Lo anterior, porque como quedó expuesto en párrafos precedentes, es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rige la organización del Estado Mexicano y reconoce los derechos humanos en favor de los gobernados, la que dispone en el artículo 35, fracción II, que el derecho de los ciudadanos de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, se ejerce siempre que se satisfagan las calidades que establezca la ley, precisando que los ciudadanos podrán solicitar el registro candidatos por la vía independiente ante la autoridad electoral, siempre y cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Precepto constitucional que es acorde con los estándares internacionales respecto al ejercicio del derecho de ser elegido a cargos públicos, ya que el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos dispone que La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y

oportunidades, previstos en esa norma, entre ellos, según se apuntó, el de ser elegidos en elecciones periódicas auténticas.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 2, párrafo 2, prevé que cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Por tanto, el derecho a ser votado por la vía independiente es de naturaleza constitucional y de configuración legal; es decir, corresponde a la legislación secundaria establecer los requisitos, condiciones y términos en que se debe ejercer el derecho a ser votado en la forma señalada, la cual no debe hacer nugatorio este derecho fundamental ni restringirlo en forma desmedida.

De ahí que, se debe considerar como contrario a la Constitución y a los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, cuando la ley disponga requisitos que afecten el contenido esencial del derecho a ser votado, para poder ser registrado como candidato independiente de un ciudadano.

Por otra parte, este Tribunal ha reconocido que el legislador de cada entidad federativa goza de la potestad de instrumentar el

SUP-REC-232/2018

ejercicio del derecho de los ciudadanos a ser postulado como candidato independiente en su demarcación.

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

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

En este sentido, la proporcionalidad y racionalidad de la medida, reside en que el número de firmas que se solicite se traduce en un elemento de comprobación o verificación de esa finalidad, por lo que, en sentido contrario, la gradualidad de su exigencia debe ser acorde a las circunstancias concretas de cada entidad, para garantizar en alguna medida importante el respaldo que debe tener finalmente cada candidato

independiente, en cuanto opción real, pero no debe afectar al núcleo esencial del derecho.

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

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

Considerar lo contrario implicaría establecer un parámetro que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio con la protección del fin buscado, atenta contra el núcleo esencial del derecho, en tanto, impone una limitación traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

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

De otra manera, si el respaldo exigido a los candidatos independientes fuera mayor que el pedido para constituir un

SUP-REC-232/2018

partido político, resultaría válido presumir, en principio, que se está una restricción ilegítima al derecho fundamental a ser votado como candidato independiente.

La norma en análisis, como se precisó, es contraria a la Constitución, porque si bien atiende a un fin legítimo, no supera el test de proporcionalidad que debe observar por tratarse de una norma que regula, instrumenta o establece condiciones de operatividad del derecho fundamental a ser votado como candidato independiente, como lo consideró la Sala Regional al analizar la constitucionalidad del requisito que dispone el artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

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

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

En segundo término, la norma en cuestión tampoco es abiertamente opuesta a la Constitución, porque sólo establece

requisitos que buscan que sólo participen como candidatos independientes los que tienen cierto respaldo y alguna posibilidad real de ganar, lo cual se considera una instrumentación que atiende a un fin legítimo.

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

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

SUP-REC-232/2018

candidatos sin permitir a alguno alcanzar la mayoría suficiente para llegar al cargo.

Sin embargo, la disposición analizada no supera la evaluación de proporcionalidad, en la parte que establece que cada relación de las manifestaciones de apoyo deberá estar integrada por electores de por lo menos de la mitad de las secciones electorales del municipio y en un porcentaje mínimo determinado.

Ello es así, porque lo suficientemente significativo para presentarse como una auténtica opción para obtener mayoría de votos son los respaldos ciudadanos, con independencia de su distribución territorial, de manera que carece de justificación exigir que los apoyos ciudadanos provengan de la mitad de las secciones electoral del municipio.

Máxime que si bien podría ser racional exigir que los apoyos ciudadanos tuvieran origen en distintas secciones electorales del territorio que abarca el municipio, para garantizar cierta pluralidad en la legitimidad del aspirante a candidato ciudadano, al exigirse en la mitad de las secciones electorales del municipio que tiene setecientas treinta y seis secciones, ello se traduce en una carga que se puede considerar excesiva, y por tanto, en un requisito indebido.

Esto, porque el requisito de dispersión “seccional” restringe de manera innecesaria el derecho a ser votado, pues la sección electoral es la delimitación territorial más pequeña dentro de la geografía electoral cuya finalidad es estrictamente electoral, ya

que es el ámbito cuantitativo utilizado para instalar una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma.

De manera que, la concentración de apoyos ciudadanos en determinadas secciones electorales dentro del municipio no supone un riesgo en la competitividad o representatividad de la candidatura independiente.

En ese sentido, el criterio que distingue a las secciones electorales es el número de habitantes –pues cada sección se puede integrar como mínimo 100 electores y como máximo 3,000–⁸, por lo que no es viable advertir alguna otra diferencia adicional relevante entre una sección y otra.

Adicionalmente, se considera que la medida exige una carga excesiva para el o la aspirante, pues se le impone el deber de obtener un número determinado de apoyos en una unidad geográfica muy pequeña, donde el número de habitantes puede variar entre una sección y otra, por lo que implica que el aspirante busque y obtenga sus apoyos en función de la fragmentación y la integración de cada sección electoral.

De ahí que, toda vez que el objeto de la candidatura a una presidencia municipal es ganar una elección para representar a la ciudadanía que habita en un municipio dividido por secciones

⁸ De acuerdo a los artículos 147 y 253, párrafo 3 de la LEGIPE, la sección electoral es la delimitación territorial más pequeña dentro de la geografía electoral; cada una tiene como mínimo 100 electores y como máximo 3,000. En toda sección electoral por cada 750 electores o fracción se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma.

SUP-REC-232/2018

electorales, no se observan elementos que permitan advertir que, concentrar el apoyo ciudadano en un determinado número de secciones electorales en el municipio pudiera desvirtuar la calidad de la candidatura sin partido, ya que basta que se alcance el umbral requerido de apoyos ciudadanos para que se garantice la representatividad en el territorio correspondiente.

Por lo tanto, la concentración de apoyos ciudadanos en determinadas secciones electorales al interior de un municipio no supondría un riesgo en la competitividad o representatividad de la candidatura sin partido a una diputación.

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

Incluso, tales exigencias evidentemente no resultan idóneas, porque existen otras alternativas para justificar que se cuenta con una genuina representatividad en el municipio que se pretende gobernar, como es la primera parte de la porción normativa que válidamente exige un porcentaje.

Por tanto, la porción normativa que exige que las manifestaciones de apoyo a los candidatos independientes deben ser de ciudadano que habiten en cuando menos la mitad de las secciones electorales del municipio, y en un porcentaje mínimo determinado, constituyen condiciones que restringen

de manera innecesaria el derecho político electoral de participación política de quienes aspiren a obtener una candidatura sin partido, para el cargo de presidente municipal.

En consecuencia, lo procedente es declarar la inaplicación al caso concreto de la porción normativa prevista en el artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, la cual, dispone que *“el respaldo señalado deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas”*.

Asimismo, derivado de que el artículo 24 de los Lineamientos que regulan las Candidaturas Independientes para el Proceso Electoral 2017-2018, emitidos por el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, replica el mencionado contenido, se debe dejar sin efectos en vía de consecuencia.

CUARTA. Efectos. Conforme a lo expuesto, lo procedente **es revocar** la sentencia impugnada y la parte conducente del acuerdo **CEE/CG/087/2018**, para los siguientes efectos:

1. Inaplicar al caso concreto el artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, la porción normativa que prevé *“el respaldo señalado deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas”* y la parte

SUP-REC-232/2018

correspondiente del artículo 24 de los Lineamientos que regulan las Candidaturas Independientes para el Proceso Electoral 2017-2018, emitidos por el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

2. Se **ordena** al Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, para que proceda, en los mismos términos de inaplicación, emita el acuerdo por el que determine si Pedro Alejo Rodríguez Martínez 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 Municipal de Monterrey en la citada entidad federativa, con las prerrogativas, derechos, obligaciones y consecuencias legales que ello implica.

Lo anterior, se deberá efectuar dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a que se haga de la presente ejecutoria.

Asimismo, deberá informar sobre su cumplimiento a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes a la emisión del citado acuerdo.

3. En atención a lo anterior, se da vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, en conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada emitida por la Sala Regional Monterrey.

SEGUNDO. Se **inaplica**, al caso concreto, el artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, en la porción normativa que prevé *“el respaldo señalado deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas”* y la parte correspondiente del artículo 24 de los Lineamientos que regulan las Candidaturas Independientes para el Proceso Electoral 2017-2018, emitidos por el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

TERCERO. Se **revoca**, en su parte conducente, el acuerdo **CEE/CG/087/2018** emitido por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, para los efectos precisados en la consideración Cuarta de esta sentencia.

CUARTO. **Dese vista** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

SUP-REC-232/2018

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, de las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos 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