

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZADA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-JDC-161/2018 Y ACUMULADO SUP-JDC-192/2018 (GARANTÍA DE AUDIENCIA EN RELACIÓN CON LA OBTENCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA POR PARTE DE ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES)¹

1. Introducción

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

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

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

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

Sin embargo, tal como se evidenciará, el promovente en realidad no impugnó de manera específica la calificación de las manifestaciones que se

¹ 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 y Alexandra Danielle Avena Koenigsberger.

consideraron inválidas, sino que se limitó a cuestionar, de modo genérico, el procedimiento de verificación diseñado e implementado por el INE.

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

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

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

En concreto, consideramos que si bien en el procedimiento de verificación del respaldo de la ciudadanía se debe brindar una oportunidad adecuada y suficiente para que los aspirantes conozcan los motivos por los que se desestiman las manifestaciones de apoyo y busquen que se rectifique –a su favor– la calificación de las mismas, lo cierto es que en el caso concreto se brindó de manera debida esa garantía de audiencia.

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

2. Sobre la improcedencia del primer medio de impugnación

Contrario a la decisión mayoritaria, consideramos que, en el caso concreto, carece de definitividad el Dictamen aprobado mediante el acuerdo INE/CG269/2018, a través del cual se determinó que el actor no alcanzó el

número de apoyos ciudadanos necesarios para ser registrado como candidato independiente a la presidencia de la República.

Para el caso de quienes aspiran a una candidatura independiente a la Presidencia de la República, la posibilidad de presentar la solicitud de registro no depende de haber obtenido los apoyos necesarios. Ello considerando que la presentación de las solicitudes de registro tuvo lugar antes de la emisión del Dictamen relativo al cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano.

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

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

3. Contexto de análisis del caso

En primer lugar, resulta fundamental situar el presente caso en su contexto jurídico y cultural. Solo así es posible, en nuestro concepto, comprender la circunstancia en que se han ejercido los derechos del actor y las atribuciones de la autoridad, así como los alcances de la sentencia de esta Sala Superior.

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

Así, quienes aspiran a una candidatura independiente son los beneficiados o perjudicados por el actuar de sus representantes y auxiliares en la obtención del apoyo ciudadano. Durante el proceso de recolección y verificación de tales apoyos, los aspirantes y representantes asumen una conducta que va a ir definiendo también las consecuencias de su actuación. De esta forma, si asumen una conducta proactiva, lo ordinario es que obtengan un mayor número de apoyos y, en la medida en que verifican la validez de los registros respectivos, mayor será la posibilidad de que los incrementen y, en su caso, obtengan el número necesario para obtener su registro como candidato o candidata independiente. De la misma forma, si asumen una conducta omisa, inoportuna o irregular, ello les generara consecuencias durante todo el procedimiento, desde la obtención y validación del apoyo ciudadano hasta la obtención o negativa de su registro.

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

Esto es, si la carga de conseguir el número de respaldos válidos suficientes para obtener el registro de una candidatura independiente es de los aspirantes –quienes actúan también a través de sus representantes y

auxiliares—, el incumplimiento de la carga inicial de obtener los apoyos ciudadanos de acuerdo con las normas y lineamientos respectivos (a partir de los principios de buena fe, legalidad y certeza), los sitúa en 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 General²; y en el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la garantía de audiencia consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defenderse de manera previa a un acto que incida en sus derechos, lo cual comprende –entre otros aspectos– la posibilidad de ofrecer elementos de prueba y de presentar argumentos³.

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:

² 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”.

³ 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.

- 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”⁴.
- “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”⁵.
- 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 alcance⁶.

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

⁴ 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.

⁵ Ídem, párr. 73.

⁶ Ídem, párr. 75.

gobernado. En términos generales, la garantía de audiencia implica que sea oportuna, que se brinde la información suficiente para una defensa adecuada, que se dé oportunidad de alegar lo que se estime conducente y, en su caso, se permita ofrecer y desahogar las pruebas que se estimen pertinentes y respecto de hechos que lo admitan.

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

1. La autoridad debe informar al interesado las irregularidades u omisiones de los apoyos presentados⁷. Ello implica que la autoridad señale de manera *individual* cuáles apoyos presentan irregularidades u omisiones, así como el *requisito* que infringen. Lo anterior, con la finalidad de facilitar la defensa del aspirante.
2. La autoridad debe otorgar un plazo razonable para que el interesado subsane las irregularidades señaladas, atendiendo a las circunstancias del caso⁸.

Entre otras cosas, un plazo razonable implica que: **i)** sea equitativo para todos los contendientes⁹; **ii)** no sea tan extenso que afecte otros derechos del aspirante, tal como contender en igualdad de

⁷ 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.

⁸ Ídem.

⁹ Véase la sentencia dictada en los expedientes SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

condiciones en la campaña respectiva¹⁰, y *iii*) no se vea limitado por el plazo de registro de candidatos¹¹.

3. La posibilidad de aportar elementos y formular los alegatos en los que base su defensa¹².
4. El dictado de una resolución en los que se analicen todos y cada uno de los planteamientos realizados por las partes del procedimiento administrativo¹³.

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 legalidad¹⁴.

¹⁰ Con base en la sentencia SUP-JDC-1245/2016.

¹¹ Ver sentencia dictada en los expedientes SUP-CDC-1/2015, SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

¹² Así se sostuvo en los siguientes casos: SUP-JDC-1570/2016, SUP-JDC-1481/2016, SUP-REC-192/2015 y SUP-REC-2/2015.

¹³ De conformidad con las sentencias SUP-JDC-1570/2016 y SUP-JDC-1481/2016.

¹⁴ En la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-841/2017.

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

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.

- 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 la certeza, la objetividad y la legalidad.

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

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

Es el caso, por ejemplo, de la duplicidad de apoyos, que es una irregularidad insubsanable porque la única forma de reparar la existencia de una cédula de respaldo duplicada sería substituyéndola por otra correspondiente a un ciudadano distinto, lo cual no es jurídicamente permisible porque implicaría la incorporación de apoyos ciudadanos no presentados durante el plazo establecido para tal efecto¹⁵.

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

¹⁵ Ver sentencia dictada en el expediente SM-JDC-356/2015

realiza de forma automática, sin que exista posibilidad de error humano. Por ello, subsanar este tipo de irregularidades supondría modificar la lista nominal de una determinada circunscripción electoral, lo cual no es jurídicamente posible. Por el contrario, aquellos casos en los que los datos no estén correctamente capturados sí son subsanables y basta corregir tal situación para corregir automáticamente la inconsistencia.

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

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

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

Con independencia de cómo se instrumente la garantía de audiencia, lo determinante es que se conceda –dentro del procedimiento administrativo– la oportunidad de presentar una defensa adecuada, completa y oportuna antes de que se adopte una determinación que puede limitar el ejercicio del derecho a ser votado para un caso particular.

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

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

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

Consideramos impreciso hablar de dos etapas distintas de la verificación de las manifestaciones de respaldo. No obstante, es cierto que esta fase de revisión implica diversos actos y determinaciones por parte de los distintos órganos de la autoridad electoral, a través de los cuales se depura la cantidad de manifestaciones de apoyo que se ajustan a las exigencias legales, con el objeto de que el Consejo General del INE tenga los elementos para determinar, en definitiva, si los aspirantes obtuvieron el porcentaje de respaldo que se establece en la legislación.

El procedimiento de registro de candidaturas independientes está integrado por diversas etapas, entre las que se encuentra la relativa a la obtención del apoyo de la ciudadanía para adquirir el derecho a solicitar el registro de una candidatura independiente¹⁶. Esta etapa inicia al día siguiente en que la autoridad electoral concede a los interesados la calidad de aspirantes a una candidatura independiente y tiene una temporalidad específica dependiendo del tipo de cargo de elección popular por el que se pretenda contender¹⁷.

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

¹⁶ Artículo 366 de la LEGIPE.

¹⁷ Artículo 369, párrafos 1 y 2, de la LEGIPE.

En ese sentido, en atención a la implementación de una aplicación móvil para recabar el respaldo ciudadano, se estableció la exigencia de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizara una verificación –en tiempo real– sobre la situación registral de los apoyos en la base de datos de la lista nominal vigente. El resultado de esta verificación se reflejaría en el portal de la página electrónica correspondiente a más tardar dentro de los tres días siguientes a la recepción de la información en el servidor¹⁸.

También se contempló un mecanismo específico de verificación para subsanar supuestos particulares, en los que interviene una Mesa de Control¹⁹.

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 búsqueda²⁰:

- 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.

¹⁸ Numeral 36 de los Lineamientos.

¹⁹ Numeral 37 de los Lineamientos.

²⁰ 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>

- 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:
 - Cancelación de trámite
 - Datos irregulares
 - Defunción
 - Domicilio irregular
 - Duplicado
 - Menores de edad
 - Migración
 - Perdida de Nacionalidad
 - Perdida de vigencia
 - Suspensión de derechos
 - Usurpación

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

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

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

A partir de ello, durante el periodo para recabar el apoyo ciudadano podían manifestar ante la autoridad electoral lo que a su derecho conviniera respecto a los mencionados reportes, en cualquier momento y previa cita²¹.

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

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

Por otra parte, en los Lineamientos también se contempló que después de la conclusión del periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía (diecinueve de febrero del año en curso), la autoridad competente informaría a cada aspirante el listado preliminar de los apoyos ciudadanos que recabó y su situación registral. A partir de ese momento, las y los aspirantes podrían ejercer su garantía de audiencia durante los cinco días subsecuentes²².

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

No.	Estatus registral	Cantidad
1	En listado nominal ²³	1,149,063
2	Duplicados entre el mismo aspirante ²⁴	112,359
3	En padrón electoral (no en listado nominal) ²⁵	14,816
4	Bajas del padrón electoral ²⁶	36,585
5	Datos no encontrados ²⁷	11,501

²¹ Numeral 43 de los Lineamientos.

²² Numeral 45 de los Lineamientos.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Registros encontrados en padrón electoral, pero no en el listado nominal.

²⁶ 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.

²⁷ Registros que no fueron localizados en el listado nominal.

6	Con inconsistencias ²⁸	414,959
7	Fuera del régimen de excepción	26,316
9	Total	1,765,599

En relación con la calificación de las manifestaciones de apoyo, en el oficio se señaló que “[e]l detalle de dichos registros se puede consultar en el Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano” y le identificó un vínculo de una página electrónica a la que podía acceder.

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

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

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

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

- El procedimiento que siguió la autoridad administrativa para la verificación de los apoyos ciudadanos se encuentra previsto en la LEGIPE y los Lineamientos.
- La autoridad electoral brindó la oportunidad al aspirante Armando Ríos Piter de ejercer su garantía de audiencia en relación con la

²⁸ 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.

totalidad de las manifestaciones de apoyo que fueron desestimadas por la autoridad electoral con base en el informe sobre el listado preliminar sobre la situación registral de las mismas. Sin embargo, no hubo revisión alguna porque el aspirante se abstuvo de ejercerla.

No obstante lo anterior, también cabe destacar que ciento doce mil trescientos cincuenta y nueve (112,359) manifestaciones de apoyo correspondieron a “duplicados entre el mismo aspirante”, catorce mil ochocientos dieciséis (14,816) únicamente se localizaron “en el padrón electoral” y treinta y seis mil quinientos ochenta y cinco (36,585) se identificaron como “bajas del padrón electoral”, los cuales son aspectos que –tal como señalamos en el apartado anterior– no pueden ser subsanados atendiendo a que son resultado del procesamiento automatizado de la información remitida por los aspirantes y su equipo a través de la aplicación móvil. Esos respaldos, cuya clasificación no es susceptible de rectificarse, ascienden a la cantidad de ciento sesenta y tres mil setecientos sesenta (163,760).

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

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

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

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

- Se realizó una revisión aleatoria de los apoyos de la ciudadanía que se encontraron en el listado nominal a partir de la revisión preliminar, con el objeto de tener certeza sobre su validez.

- Con base en los resultados de la muestra, se decidió realizar una revisión total de los apoyos ciudadanos ubicados en el listado nominal respecto a los aspirantes que presentaron irregularidades en más del diez por ciento (10 %) de las manifestaciones analizadas.
- Como el aspirante Armando Ríos Piter se ubicó en el supuesto relativo a que se identificaron irregularidades en más del diez por ciento (10 %) de los respaldos que presentó, a partir de la revisión de la totalidad de las manifestaciones de apoyo se emitió un nuevo informe que modificó la situación registral de algunos apoyos que –en un principio– se localizaron en el listado nominal²⁹. En concreto, se determinó la modificación de la situación registral de novecientas seis mil cuatrocientos diecisiete (906,417) manifestaciones de apoyo.
- **En relación con las cédulas de respaldo cuya situación registral fue modificada, se le hizo saber al aspirante que podía ejercer su garantía de audiencia dentro de los cinco días posteriores a que se notificara el oficio, para lo cual debía solicitar una cita ante la autoridad electoral.**
- Finalmente, se le informó que el Consejo General del INE se pronunciaría, en el momento procesal oportuno, sobre la procedencia o no de la candidatura independiente, tomando como base el dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo de la ciudadanía.

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

De esta manera, con base en la depuración de la situación registral de las manifestaciones de apoyo que se obtuvieron, a partir de la verificación por parte de las autoridades electorales, la autoridad electoral tuvo los elementos para adoptar la determinación final y definitiva respecto a si se

²⁹ Del millón setecientos sesenta y cinco mil quinientos noventa y nueve (1,765,599) manifestaciones de apoyo, se identificó lo siguiente: **1)** ochocientos once mil novecientas sesenta y nueve (811,969) se respaldaron con una simulación de la credencial para votar; **2)** ochenta y ocho mil ciento ochenta y tres (88,183) correspondieron a manifestaciones que se acompañaron de la imagen de una fotocopia de la credencial de elector, y **3)** seis mil doscientas sesenta y cinco (6,265) se realizaron mediante un documento no válido.

había alcanzado el porcentaje de apoyo de la ciudadanía y la dispersión que se exigen en la normativa aplicable.

De lo expuesto se aprecia que la autoridad electoral llevó a cabo el procedimiento legalmente previsto para la verificación de los apoyos ciudadanos y brindó diversas oportunidades al aspirante para revisar las determinaciones preliminares sobre la situación registral de las manifestaciones de apoyo. Aunque la garantía de audiencia pudo ejercerse en diversos momentos del procedimiento, **la misma comprendió la posibilidad de manifestarse respecto a la totalidad de los registros que fueron desestimados** por la autoridad electoral debido a la actualización de alguna de las causales que se contemplan en la legislación y en los Lineamientos.

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

Con base en lo razonado, consideramos que lo determinante es que a lo largo del procedimiento administrativo se hubiese otorgado la oportunidad de que el aspirante conociera –de manera pormenorizada– los motivos en los que se basaba la desestimación de sus registros, de manera que tuvo oportunidad de manifestarse al respecto. En ese sentido, si en diversos momentos del procedimiento se garantizó esa oportunidad, de manera que hubiera una depuración que permitiera a la autoridad electoral definir la cantidad de manifestaciones de apoyo emitidas de manera válida, sin que el actor decidiera ejercer tal derecho, no advertimos que la autoridad tenga una obligación de brindar de nuevo la posibilidad de manifestarse en relación con los registros que se desestimaron y que, por ende, fueron susceptibles de revisión.

Asimismo, se debe partir de que una de las razones por las cuales la garantía de audiencia se concede en el transcurso del procedimiento es

asegurar que la autoridad electoral tenga –de manera oportuna– los elementos para resolver sobre la procedencia de los registros de las candidaturas, con lo cual se permite el adecuado desarrollo de las distintas etapas del proceso electoral.

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

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

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

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

5. La observancia del principio de presunción de inocencia

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

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

Aun cuando el estudio del agravio en cuestión sería insuficiente para satisfacer la pretensión del actor, advertimos que es deseable que los servidores públicos asuman una actitud prudente y reflexiva en sus comunicaciones respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración cuando está en juego la posible comisión de conductas irregulares e ilícitas, a fin de no hacer señalamientos que pudieran ser imprecisos.

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

“[e]n una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber de las autoridades estatales, pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos”.³⁰

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

³⁰ 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.

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

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

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

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

6. 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 democracia³¹.

¿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

³¹ 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.

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 nada³². La confianza en los partidos políticos y diputados(as), por ejemplo, está por debajo de 20 %. Si la figura de las candidaturas independientes se implementó como uno de los instrumentos para corregir estos defectos y en una de sus primeras implementaciones nos encontramos con prácticas como la simulación, la lesión en la confianza pública es clara. Este Tribunal no debe contribuir a convalidar prácticas que traicionan la confianza de la ciudadanía.

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

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

Este Tribunal, como protector de la democracia, debe considerar sus sentencias, en términos de Robert Dahl³³, 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 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

³² Página 17, resumen ejecutivo

³³ Dahl, Robert, La toma de decisiones en una democracia: La Suprema Corte como creadora de políticas nacionales, p. 141.

que teóricamente tendría que fortalecer la democracia. Entonces, se debe tener absoluta certeza en cuanto a que un aspirante a un puesto de elección popular tiene el respaldo de la ciudadanía que lo legitima para poder participar en la contienda.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN