

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZANA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN LOS ASUNTOS SUP-JDC-186/2018 Y SU ACUMULADO (GARANTÍA DE AUDIENCIA EN RELACIÓN CON LA OBTENCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA POR PARTE DE ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES)¹

Presentamos este voto particular debido a que consideramos que la negativa de registro de la candidatura independiente de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón debe confirmarse, debido a que las distintas instancias del Instituto Nacional Electoral (INE) le otorgaron al aspirante diversas oportunidades para que ejerciera –de manera oportuna y adecuada– su garantía de audiencia en relación con la verificación de las manifestaciones de apoyo de la ciudadanía. Lo anterior con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CONTENIDO

1. Introducción	2
2. Sobre la improcedencia del primer medio de impugnación	4
3. Contexto de análisis del caso	5
4. El alcance de la garantía de audiencia en el procedimiento de verificación del apoyo de la ciudadanía	8
5. Las oportunidades para ejercer la garantía de audiencia en la fase de verificación del apoyo de la ciudadanía	17
6. Elementos para considerar que se respetó la garantía de audiencia de los aspirantes a candidaturas independientes	32
7. Inexacta aplicación del criterio adoptado en la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2018	38

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, Javier Miguel Ortiz Flores, Alexandra Danielle Avena Koenigsberger, Laura Márquez Martínez y Aurora Rojas Bonilla.

8. La no revisión de la totalidad de los apoyos de la ciudadanía con inconsistencias es imputable al aspirante	40
9. El oficio de la primera verificación no generó una expectativa respecto al cumplimiento del porcentaje de respaldo ciudadano	44
10. Sobre la carga probatoria en el marco del procedimiento	48
11. Los efectos de una vulneración a la garantía de audiencia.....	49
12. La observancia del principio de presunción de inocencia	53
13. Cultura política, candidaturas independientes y políticas públicas judiciales	57

1. Introducción

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

Sin embargo, tal como se evidenciará, el promovente en realidad no impugnó de manera específica la calificación de las manifestaciones que se consideraron inválidas, sino que se limitó a cuestionar, de modo genérico, el procedimiento de verificación diseñado e implementado por el INE.

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

Asimismo, se concluye que la violación a la garantía de audiencia tiene como consecuencia otorgar el registro del actor como candidato independiente a la Presidencia de la República, siempre que cumpla con las demás exigencias previstas en la normativa aplicable.

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

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

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

2. Sobre la improcedencia del primer medio de impugnación

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

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:

- Que, aunque en la disposición se habla formalmente de “garantías judiciales”, “su aplicación no se limita a los recursos judiciales en

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.

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

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.

pueda defenderse dentro de un proceso o procedimiento que pueda impactar en el ejercicio de alguno de sus derechos.

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

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

- a) La autoridad debe informar al interesado las irregularidades u omisiones de los apoyos presentados⁷. Ello implica que la autoridad señale de manera *individual* cuáles apoyos presentan irregularidades

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.

u omisiones, así como el *requisito* que infringen. Lo anterior, con la finalidad de facilitar la defensa del aspirante.

- b)** La autoridad debe otorgar un plazo razonable para que el interesado subsane las irregularidades señaladas, atendiendo a las circunstancias del 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 condiciones en la campaña respectiva¹⁰, y **iii)** no se vea limitado por el plazo de registro de candidatos¹¹.

- c)** La posibilidad de aportar elementos y formular los alegatos en los que base su defensa¹².
- d)** 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

⁸ Ídem.

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

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.

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.

Además, la garantía de audiencia reglamentada por el INE debe evaluarse tomando en consideración que no necesariamente debe ser idéntica a la que se da en un proceso judicial –o en un procedimiento seguido en forma de juicio–, especialmente cuando el 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

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

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 “**subsana**r”, “**recuperar**” o “**rectificar**” la calificación de los apoyos ciudadanos enviados a la autoridad a través de la aplicación digital.

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

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

cosas, se protegen los datos de millones de personas y, por lo tanto, los principios de certeza, objetividad y legalidad.

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

Adicionalmente, debe considerarse que algunos de los rubros utilizados por la autoridad electoral para desestimar un apoyo ciudadano no admiten ser recuperados porque existen elementos irrefutables para considerarlos inválidos, por no haber prueba más idónea que la de naturaleza registral. Es el caso, por ejemplo, de la duplicidad de apoyos, que es una irregularidad insubsanable porque la única forma de reparar la existencia de una cédula de respaldo duplicada sería substituyéndola por otra correspondiente a un ciudadano distinto, lo cual no es jurídicamente permisible porque 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

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

información entre domicilio y la lista nominal de la autoridad electoral se realiza de forma automática, sin que exista posibilidad de error humano. Por ello, subsanar este tipo de irregularidades supondría modificar la lista nominal de una determinada circunscripción electoral, lo cual no es jurídicamente posible. Por el contrario, los casos en los que los datos no estén correctamente capturados sí son subsanables y corrigiendo esta situación, automáticamente se corregiría la inconsistencia. En una situación semejante se encuentran los respaldos recolectados de manera física pero que corresponden a una demarcación territorial que no estuvo comprendida dentro del régimen de excepción que fue adoptado por la autoridad electoral y validado por la Sala Superior.

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

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

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

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

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

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

Es impreciso hablar de dos etapas distintas de la verificación de las manifestaciones de respaldo. No obstante, es cierto que esta fase de revisión implica diversos actos y determinaciones por parte de los distintos órganos de la autoridad electoral, a través de los cuales se depura la cantidad de manifestaciones de apoyo que se ajustan a las exigencias legales, con el objeto de que el Consejo General del INE 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

¹⁶ Artículo 366 de la LEGIPE.

de aspirantes a una candidatura independiente y tiene una temporalidad específica según el 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

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 Control ¹⁹ . 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

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

¹⁸ Numeral 36 de los Lineamientos.

¹⁹ Numeral 37 de los Lineamientos.

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.
- 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

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>

- Suspensión de derechos
- Usurpación

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

En ese sentido, es incorrecto afirmar que los aspirantes no estuvieron debidamente informados sobre las irregularidades específicas de cada apoyo sino hasta el momento de la comparecencia, pues, como queda evidenciado, del uso del portal se desprende que los aspirantes podían identificar plenamente cada uno de los apoyos que enviaron, relacionarlos con su número de folio, el auxiliar que los había enviado, la persona que otorgó el apoyo, la etapa registral en la que se encontraban y, en su caso, conocer los motivos por los que no se consideraba (respuesta de situación registral y motivos de baja).

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

A partir de ello, durante el periodo para recabar el apoyo ciudadano podían manifestar ante la autoridad electoral lo que a su derecho conviniera respecto a los mencionados reportes, en cualquier momento y previa cita²¹. Al respecto, también cabe tener presente que en la sentencia se detalla la manera como se desarrollaron estas audiencias para la rectificación de la calificación de las manifestaciones de apoyo, aunque en diversos puntos de la presente explicaré por qué estoy en desacuerdo con algunas de las consideraciones que se realizan al respecto.

²¹ Numeral 43 de los Lineamientos.

En relación con este momento del procedimiento, se tiene constancia de que el aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón ejerció su garantía de audiencia en diversas oportunidades y se llevaron a cabo un total de once diligencias con el objeto de que se rectificara la calificación de las manifestaciones de apoyo²². Enseguida se sintetizan los resultados de las diligencias que tuvieron lugar:

- **Audiencia 1.** El quince de diciembre de dos mil diecisiete se desahogó una audiencia en la que se verificaron un total de catorce mil ciento cuarenta y tres (14,143) registros con datos no encontrados, de los cuales se subsanaron un mil ochocientos tres (1,803). Asimismo, respecto a la verificación de los registros “situación sin respuesta con inconsistencia” tomando en consideración su cantidad y que la mayoría de las inconsistencias no eran subsanables, con la conformidad del representante del aspirante, se verificaron de manera aleatoria, seleccionando aproximada treinta (30) registros de cada uno de los rubros “credencial no válida”, “firma no válida”, “foto no válida” y “fotocopia de credencial para votar”, de los cuales se rectificaron un total de doce (12) registros.
- **Audiencia 2.** El ocho de enero de dos mil diecisiete tuvo lugar una audiencia en la que se verificaron un total de treinta y un mil ciento noventa y nueve (31,199) registros con datos no encontrados, de los cuales se rectificaron dos mil quinientos nueve (2,509).
- **Audiencia 3.** El once de enero de dos mil diecisiete se revisaron un total de treinta mil trescientos una (30,301) manifestaciones de apoyo con datos no encontrados y en situación sin respuesta con

²² En términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, se invocan como hecho notorio el contenido de las actas circunstancias que obran en el expediente del asunto SUP-JDC-189/2018.

inconsistencia, de los cuales se rectificaron cuatro mil setecientos veintiséis (4,726)²³.

- **Audiencia 4.** El quince de enero se realizó una diligencia en la que verificaron cincuenta y dos mil cuatrocientos cuarenta y tres (52,443) registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de los cuales se rectificaron tres mil cinco (3,005).
- **Audiencia 5.** El dieciséis de enero siguiente se revisaron un total de treinta y tres mil cuatrocientas cincuenta y una (33,451) manifestaciones de apoyo con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de las cuales se rectificaron dos mil quinientas cincuenta (2,550).
- **Audiencia 6.** El veintidós de enero se desarrolló una audiencia en la que fueron objeto de revisión treinta y ocho mil setecientos ochenta y un (38,781) registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de los cuales se rectificaron cinco mil ochocientos cuarenta y uno (5,841).
- **Audiencia 7.** El veintitrés de enero tuvo lugar una diligencia en la que se revisaron veintiséis mil seiscientos diecinueve (26,619) registros con datos no encontrados y en situación sin respuesta con inconsistencia, de los cuales se rectificaron tres mil trescientos doce (3,312)²⁴.

²³ En esta diligencia, el representante del aspirante manifestó lo siguiente: “[...] solicitamos atentamente que **los futuros paquetes de apoyos ciudadanos a procesar mediante garantías de audiencia tengan como prioridad dejar fuera de los mismos a los apoyos con la inconsistencia denominada ‘fotocopia de credencial de elector’, por ser las que tienen el porcentaje de recuperación más bajo**, e incluir primordialmente las inconsistencias bajo el rubro de ‘firma no válida y otro’, pues son los que tienen un porcentaje de recuperación más alto” (énfasis añadido).

²⁴ En la audiencia, el representante del aspirante señaló: “[...] nos encontramos muy satisfechos con el hecho de que por primera vez se filtró de los apoyos ciudadanos por revisar, los que se encontraban en la categoría de ‘fotocopia de credencial de elector’, por lo que únicamente se verificaron los apoyos ciudadanos que se encontraban en las otras categorías, las cuales tienen un margen de recuperación mucho más elevado; mismo hecho que vuelve más eficiente el desarrollo de esta garantía. En razón de lo anterior, **es de consideración del suscrito que la filtración de esta categoría para enfatizar el resto que tienen un porcentaje de recuperación mucho más elevado debe continuar de manera indefinida en las próximas garantías de audiencia que se desarrollen; es decir, solicitamos que los apoyos ciudadanos en la categoría de ‘fotocopia de credencial de elector’ no sean enviados**

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

Asimismo, de las actas de dichas diligencias, que se encuentran transcritas en la sentencia, se desprende que a excepción de las audiencias 1 y 3, en el apartado de observaciones, el representante del aspirante “se limita a señalar que en todo momento se les informaron los motivos por los cuales los registros fueron identificados con inconsistencias, así como las modificaciones realizadas, [s]in hacer precisiones adicionales”.

por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para su revisión en dichas garantías de audiencia” (énfasis añadido).

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

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

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

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 subsecuentes²⁵.

De esta forma, el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Titular de la Dirección Ejecutiva dictó el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018, por medio del cual se le comunicó a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón el listado preliminar de los respaldos de la ciudadanía que recolectó y su situación registral, en los términos siguientes:

No.	Estatus registral	Cantidad
1	En listado nominal ²⁶	1,209,607
2	Duplicados entre el mismo aspirante ²⁷	264,520
3	En padrón electoral (no en listado nominal) ²⁸	11,742
4	Bajas del padrón electoral ²⁹	15,955
5	Datos no encontrados ³⁰	6,719
6	Con inconsistencias ³¹	511,911
7	En procesamiento	12,384
8	En Mesa de control	1,565
9	Total	2,034,403

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.

²⁵ Numeral 45 de los Lineamientos.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ Registros encontrados en padrón electoral, pero no en el listado nominal.

²⁹ 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.

³⁰ Registros que no fueron localizados en el listado nominal.

³¹ 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.

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

Adicionalmente, se estableció que –con fundamento en el numeral 45 de los Lineamientos– estaba en posibilidad de ejercer su garantía de audiencia durante los cinco días subsecuentes a la notificación del oficio y –considerando que la misma ya había sido solicitada– se señalaron las diez horas del veintiocho de febrero para su desahogo en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva.

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

Así, se observaron un mil seiscientos un (1,601) registros en Mesa de Control que correspondían a los registrados recabados mediante cédula física, y se verificaron treinta y seis apoyos que se identificaron con “inconsistencias”, sin que se hubiese rectificado la situación registral de alguno. También se puso a la vista del representante las ciento setenta y cuatro (174) cédulas físicas que fueron identificadas con algún tipo de inconsistencia, tales como “sin leyenda”, “sin firma” y “sin copia de credencial para votar”, y manifestó conformidad con su calificación.

En ese sentido, se verificaron un total de veinte un mil seiscientos noventa y seis (21,696) manifestaciones de apoyo con datos no encontrados y en

situación sin respuesta con inconsistencia, de las cuales se rectificó la situación registral de cuatro mil sesenta y seis (4,066).

De lo expuesto se advierte que la autoridad electoral brindó la oportunidad al aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón de ejercer su garantía de audiencia en relación con la totalidad de las manifestaciones de apoyo que fueron desestimadas por la autoridad electoral con base en el informe sobre el listado preliminar sobre la situación registral de las mismas. Sin embargo, únicamente se revisaron veinte un mil seiscientos noventa y seis (21,696) registros. En ese sentido, no se advierte que la autoridad hubiese limitado la posibilidad de que se analizara un número mayor de las manifestaciones de apoyo y el aspirante no alega alguna cuestión en ese sentido.

No obstante lo anterior, también cabe destacar que doscientas sesenta y cuatro mil quinientas veinte (264,520) manifestaciones de apoyo correspondieron a “duplicados entre el mismo aspirante”, once mil setecientas cuarenta y dos (11,742) únicamente se localizaron “en padrón electoral” y quince mil novecientas cincuenta y cinco (15,955) se identificaron como “bajas del padrón electoral”, los cuales son aspectos que –tal como señalamos en el apartado anterior– no pueden ser subsanados atendiendo a que son resultado del procesamiento automatizado de la información remitida por los aspirantes y su equipo a través de la aplicación móvil. Esos respaldos, cuya clasificación no es susceptible de rectificarse, ascienden a la cantidad de doscientos noventa y dos mil doscientos diecisiete (292,217).

A pesar de esa precisión, destacamos que el aspirante promovente no reclama –en particular– que durante las audiencias se le hubiese limitado la posibilidad de revisar determinadas manifestaciones derivado de que los funcionarios electorales hubiesen considerado que no eran susceptibles de

corrección. En todo caso, de las actas circunstanciadas relacionadas con las diversas diligencias que tuvieron lugar no se advierte que la autoridad administrativa hubiese limitado la posibilidad de revisar y de manifestar lo que a su derecho conviniera en relación con las cédulas de respaldo que fueron identificadas en alguno de los rubros señalados. Inclusive, de lo manifestado en la propia sentencia se aprecia que la autoridad informó que había diversos registros que no podían subsanarse, y que los representantes del aspirante manifestaron su conocimiento y conformidad al respecto.

Asimismo, de las cédulas de respaldo que se desestimaron por ubicarse con “datos no encontrados” o “con inconsistencias”, trescientas veintiséis mil quinientas treinta y siete (326,537)³² ya habían sido objeto de análisis durante la etapa de obtención del apoyo de la ciudadanía, considerando además que el equipo del aspirante había manifestado su intención de no revisar aquellas que se acompañaron con capturas de fotocopias de credencial para votar. Lo anterior con independencia de que la autoridad electoral no estableció una limitante alguna de revisar las manifestaciones de apoyo recién señaladas.

De esta manera, el aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón estuvo en posibilidad de ejercer su garantía de audiencia en relación con la totalidad de las manifestaciones de apoyo que fueron desestimadas por la autoridad electoral en este punto del procedimiento.

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

³² Que es el resultado de restar del total de manifestaciones de apoyo que se revisaron durante la etapa de recolección del apoyo de la ciudadanía aquellas que fueron corregidas.

El dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, el Titular de la Dirección Ejecutiva dictó el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1124/2018, dirigido a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, a través del cual le informó lo siguiente:

- En relación con los doce mil trescientos ochenta y cuatro (12,384) apoyos sobre los que se precisó en el oficio anterior que estaban en procesamiento, fueron encontrados en el listado nominal de forma preliminar.
- Se realizó una revisión aleatoria de los apoyos de la ciudadanía que se encontraron en el listado nominal a partir de la revisión preliminar, con el objeto de tener certeza sobre su validez.
- Con base en los resultados de la muestra, se decidió realizar una revisión total de los apoyos ciudadanos ubicados en el listado nominal respecto a los aspirantes que presentaron irregularidades en más del diez por ciento (10 %) de las manifestaciones analizadas.
- Como el aspirante Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón se ubicó en el supuesto relativo a que se identificaron irregularidades en más del diez por ciento (10 %) de los respaldos que presentó, a partir de la revisión de la totalidad de las manifestaciones de apoyo se emitió un nuevo informe que modificó la situación registral de algunos apoyos que –en un principio– se localizaron en el listado nominal³³. En concreto, se determinó la modificación de la situación registral de trescientas ochenta y siete mil ochocientas noventa y siete (387,897) manifestaciones de apoyo.
- **En relación con las cédulas de respaldo cuya situación registral fue modificada, se le hizo saber al aspirante que podía ejercer**

³³ Del millón doscientas nueve mil seiscientos siete (1,209,607) manifestaciones de apoyo, se identificó lo siguiente: **1)** ciento cincuenta y ocho mil quinientas treinta y dos (158,532) se respaldaron con una simulación de la credencial para votar; **2)** doscientas cinco mil setecientos veintiuna (205,721) correspondieron a manifestaciones que se acompañaron de la imagen de una fotocopia de la credencial de elector, y **3)** veintitrés mil seiscientos cuarenta y cuatro (23,644) se realizaron mediante un documento no válido.

su garantía de audiencia dentro de los cinco días posteriores a que se notificara el oficio, para lo cual debía solicitar una cita ante la autoridad electoral.

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

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

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

De lo expuesto se aprecia que la autoridad electoral brindó diversas oportunidades al aspirante para revisar las determinaciones preliminares sobre la situación registral de las manifestaciones de apoyo. Aunque la garantía de audiencia pudo ejercerse en diversos momentos del

procedimiento, **la misma comprendió la posibilidad de manifestarse respecto a la totalidad de los registros que fueron desestimados** por la autoridad electoral debido a la actualización de alguna de las causales que se contemplan en la legislación y en los Lineamientos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En particular, diferimos de la sentencia aprobada por la mayoría cuando afirma que la garantía de audiencia otorgada por el INE no contó con las formalidades esenciales del proceso, porque “no se configuró una auténtica etapa probatoria”. En opinión de la mayoría, el hecho de que los datos recabados por los auxiliares fueran eliminados de los dispositivos móviles correspondientes impedía que el actor pudiera ejercer una defensa adecuada porque: *i)* no pudo identificar los medios de prueba que hubiera necesitado para defenderse en cada audiencia; *ii)* tuvo que ceñirse a los documentos que el INE le proporcionó, y *iii)* no pudo cotejar los documentos proporcionados por el INE con sus propios elementos de prueba.

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

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

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

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

Al validar el uso de la aplicación para recabar apoyo ciudadanos³⁴, esta Sala Superior razonó que la imposibilidad de contar con un respaldo de la cédula recabada “incrementa la certeza de que los datos personales que sean recabados estén protegidos al borrarse inmediatamente, una vez que son enviados por el dispositivo; [porque] garantiza en mayor medida la privacidad de dichos datos personales a diferencia de las fotocopias y el recabo de los datos de forma manual mediante el uso de cédulas de respaldo de papel.”

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

³⁴ Ver sentencia emitida al resolver el expediente SUP-JDC-841/2017.

emplea esa previsión reglamentaria para justificar que se actualizó una violación a la garantía de audiencia de los aspirantes.

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

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

Por otra parte, en el proyecto se señala que el personal operativo declaró insubsanables o irregulares los apoyos ciudadanos bajo un **margen de apreciación** “[...] **sin que ello pudiera controvertirse por parte del quejoso** o sus representantes en alguna de tales comparecencias, por lo que su actividad estaba limitada, en su caso, contradecir o aceptar la apreciación que los comisionados por la autoridad hacían y eran estos últimos quienes decidían si se validaban o no los registros”.

Asimismo, se argumenta que la autoridad “[...] **en ningún momento fundó** en cuál de las causas de irregularidad previstas en la LEGIPE o en los Lineamientos se ubicó cada apoyo irregular, refiriendo que ello se había hecho del conocimiento de los representantes del actor durante la

diligencia de manera verbal y remitiendo para esa verificación a los anexos de las actas, pero sin externar los fundamentos legales en los que apoyó sus determinaciones”.

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

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

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

Por otra parte, a diferencia de lo considerado por la mayoría, no hay elementos jurídicos o fácticos que justifiquen poner en tela de duda que las diligencias se desahogaron de manera válida, lo cual se corrobora con la posición del promovente al respecto. En concreto, no se presenta argumento alguno dirigido a exponer que en la audiencia no se analizó de

manera detenida cada manifestación de apoyo en relación con el documento capturado, que las desestimaciones se hubiesen basado en causas de irregularidad distintas a las establecidas en la legislación y en los Lineamientos, o que fue equivocado alguno de los criterios implementados por la autoridad electoral para determinar la materialización de alguno de los supuestos de desestimación.

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

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

- Como señalamos, antes de que se realizaran las diligencias respectivas el aspirante tenía acceso al Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano, en el cual se identificaba de manera individual la inconsistencia de presentaba cada manifestación de apoyo, la cual se relacionaba con el número de folio correspondiente, el cual obraba en poder del aspirante.
- La autoridad electoral le manifestó al equipo de trabajo del aspirante las clasificaciones que no eran susceptibles de ser subsanadas o

rectificadas, quienes manifestaron su conformidad al respecto; además de que no se advierten elementos para considerar que esa situación hubiese sido un obstáculo para que la garantía de audiencia se ejerciera de manera adecuada. En otras palabras, la circunstancia de que determinadas calificaciones eran insubsanables no fue una razón en la que se hubiese respaldado la autoridad electoral para negar al aspirante la posibilidad de conocer y revisar los registros que fueron desestimados con base en esos supuestos.

- Los funcionarios precisaron –de manera individual y clara– los motivos –de hecho y de Derecho– en los que se sustentaba la desestimación de los apoyos de la ciudadanía. Lo anterior se corrobora en que el aspirante no presenta reclamo alguno dirigido a inconformarse de que la autoridad electoral no hubiese justificado de manera debida la desestimación de las cédulas de respaldo que fueron objeto de las diligencias que se realizaron con motivo del ejercicio de su garantía de audiencia.

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

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

En relación con lo expuesto en el anterior apartado, disentimos de lo que sostiene la mayoría en relación con el alcance del criterio adoptado por

esta Sala Superior en la sentencia SUP-CDC-2/2018 y la aplicación que se le da en el caso que nos ocupa.

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

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

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

En ese sentido, es incorrecto afirmar que en la contradicción se haya definido el objeto de los actos de verificación y validación de los apoyos ciudadanos y su carácter preliminar, pues únicamente definió el carácter

intraprocesal de los oficios y su finalidad como garantes del derecho de audiencia.

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

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

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

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

El argumento que el proyecto propone considerar fundado consiste en que el actor no estuvo en posibilidad de verificar ochocientos diez mil novecientos cincuenta y cinco (810,955) apoyos ciudadanos, pues se

estima que con motivo de la revisión preliminar contenida en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018 de veintiséis de febrero, el actor “no tuvo oportunidad de verificar materialmente la validez o invalidez del documento básico que acreditó la obtención de tales apoyos”.

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

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

Por otro lado, como también se ha señalado, al ejercer la diversa garantía de audiencia otorgada mediante oficio de dieciséis de marzo, los representantes del actor acudieron a las instalaciones del INE del diecisiete al veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, y verificaron trescientos ochenta y siete mil ochocientos noventa y siete (387,897) apoyos, de los cuales lograron subsanar catorce mil cuatrocientos veintiséis (14,426).

De lo anterior, se observa que en ambos casos (oficios de veintiséis de febrero y de dieciséis de marzo) se concedió al actor un plazo de cinco días para ejercer su garantía de audiencia. Sin embargo, al ejercer la primera verificó **veintiún mil seiscientos noventa y seis (21,696)** apoyos

ciudadanos de los **ochocientos diez mil novecientos cincuenta y cinco (810,955)** detectados con irregularidades (**2.67 %**), mientras que al ejercer la segunda verificó **trescientos ochenta y siete mil ochocientos noventa y siete (387,897)**, esto es, el cien por ciento (**100 %**) de apoyos con irregularidades respecto de las cuales se le dio vista.

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

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

A mayor abundamiento, en el desahogo de la garantía de audiencia correspondiente a la fase preliminar el actor **reiteró su voluntad de no revisar aquellas inconsistencias relacionadas con las fotocopias de las credenciales de elector.**

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

estatus registral de los apoyos ciudadanos a su favor, tanto en el Portal Web como en los reportes semanales y mensuales enviados por el INE.

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

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

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

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

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

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

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

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

El proyecto afirma que el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0780/2018 de veintiséis de febrero, al indicar que un millón doscientos nueve mil seiscientos siete (1,209,607) registros se encontraban en el listado nominal, generó en el actor una confianza legítima de que ese universo de firmas había sido validado, “con lo cual se creó una expectativa razonable a favor del actor, de que había obtenido el porcentaje requerido para que le fuera concedido el registro”, y por esa razón se concluye que los apoyos fueron recabados de buena fe y “deben, en principio y para efectos de tal registro, considerarse válidos”.

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

En primer lugar, en la sentencia se reconoce que la revisión de los apoyos ciudadanos cuyo resultado fue comunicado a través del mencionado oficio

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

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

Bajo esta perspectiva, tampoco tendría sentido reconocer, como lo hace la sentencia, que el INE tiene la facultad en todo momento de verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos, pues si en algún momento informa preliminarmente que determinados apoyos se encuentran en el listado nominal, generaría una expectativa que, conforme a la decisión mayoritaria, no es posible modificar posteriormente.

Además, el proyecto sustenta el criterio relativo a la confianza legítima en la tesis de rubro: “**CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**”³⁵, el cual consideramos inaplicable al caso.

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

³⁵ 2013882. 2a. XXXVIII/2017 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Pág. 1386.

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

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

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

Además, en caso de estimar que efectivamente se generó alguna expectativa que es necesario mantener, se pasa por alto la ponderación

entre los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares, pues la tesis parte de este análisis indispensable y concluye que el acto de autoridad puede modificarse ante una necesidad del interés público.

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

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

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

Conforme a lo anterior, estimamos que, por un lado, existe una clara incongruencia al afirmar que la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos es indispensable y después concluir que algunos apoyos deben considerarse válidos no obstante que la autoridad los revisó y concluyó que no lo son; y, por otro lado, se demuestra que el propio fallo contiene razones que descartan la actualización de la supuesta confianza legítima en que se sustenta su sentido.

En relación con lo señalado, la afirmación relativa a que se actualiza una presunción respecto a que los apoyos recibidos se hicieron de buena fe y que, por tanto, deben considerarse como válidos, puede llevarnos por un sendero peligroso en donde todas las manifestaciones de apoyo

presuntamente recaudados por los aspirantes se deban tomar en cuenta y, con esto, se desvirtúa la finalidad de las candidaturas independientes.

Asimismo, con el tratamiento que se hace sobre esta cuestión en la sentencia se invierte la presunción de legalidad de los actos de las autoridades, que es una premisa fundamental para el funcionamiento del Estado de Derecho.

Por las razones hasta aquí expuestas, consideramos incorrecta la afirmación contenida en diversos apartados del proyecto, relativa a que la autoridad administrativa, a través del citado oficio de veintiséis de febrero, declaró la validez de determinados apoyos ciudadanos, pues esto no fue así.

10. Sobre la carga probatoria en el marco del procedimiento

Considerando el procedimiento expuesto, resulta claro que el aspirante podía conocer la información individualizada respecto a los motivos por los que se desestimaban las manifestaciones de apoyo y solicitar los elementos que estimara pertinentes para manifestar lo que a su interés conviniera.

Por esa razón, disentimos de la interpretación que se hace en relación con “la carga de la prueba” que delega al INE toda la responsabilidad de aportar los elementos probatorios para hacer una revisión de la calificación de los registros, estando presente el aspirante. Esa forma de atribuir la carga probatoria es propia de la materia laboral o del trabajo, de la figura que en la doctrina procesal es conocida como "carga dinámica de

la prueba³⁶, conforme a la cual, debe aportar las probanzas quien esté en mejor posición o condición de hacerlo.

Contrario a ello, conforme a los principios aplicables en Derecho Electoral, la carga de la prueba le corresponde también al aspirante, quien puede hacerse de elementos para desestimar la calificación realizada por la autoridad electoral. A manera de ejemplo, en los numerales 46, 47 y 48 de los Lineamientos se establecen supuestos concretos en los que el aspirante debe presentar elementos para subsanar diversas inconsistencias. Además, correspondía al aspirante, al menos, especificar cuáles registros no fueron debidamente revisados y el por qué. De esta manera, tanto la autoridad electoral como el aspirante estaban en condiciones de tener elementos para aportar y que coadyuvaran en la revisión de la exigencia en cuestión, ahí cuando se trataba de apoyos que admitían ser controvertidos.

En la sentencia se infiere que, por la cantidad de apoyos que lograron ser subsanados en las diversas diligencias, el aspirante habría obtenido una cantidad suficiente para cumplir con el porcentaje de apoyo de la ciudadanía, pero se insiste en que correspondía al aspirante presentar elementos para que se rectificaran a su favor los apoyos necesarios para alcanzar el porcentaje de apoyo de la ciudadanía.

11. Los efectos de una vulneración a la garantía de audiencia

Por último, el proyecto afirma que dado que un alto número de apoyos desestimados preliminarmente fueron subsanados (8.04 %), se desprende una presunción válida de que con la revisión de los apoyos faltantes el

³⁶ Jurisprudencia Laboral (IV Región) 2o. J/7 (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito de rubro "CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA EN MATERIA LABORAL. CORRESPONDE AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CUANDO CONTROVIERTE EL PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS SEMANAS DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INSCRITOS EN EL RÉGIMEN DEL SEGURO OBLIGATORIO".

actor alcanzaría el umbral necesario para obtener el registro. A partir de ello se determina ordenar a la autoridad electoral el registro de la candidatura independiente a la Presidencia de la República del promovente.

No compartimos esta consideración, por cuatro razones principales: *i)* la importancia de verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos; *ii)* el alto porcentaje de apoyo irregularidades no subsanados; *iii)* la posible existencia de una falacia de generalización apresurada, y *iv)* la obligación de ordenar una reparación integral atendiendo a las particularidades del derecho fundamental en cuestión y al alcance de la violación.

En efecto, coincidimos con la sentencia aprobada por la mayoría en cuanto afirma que la verificación de los apoyos ciudadanos es **indispensable** para otorgar certeza jurídica a la sociedad. En ese sentido, el otorgamiento de una candidatura a la Presidencia de la República, así como las consecuencias que de ese carácter emanan –como el acceso a recursos públicos– requiere tener absoluta certeza sobre la autenticidad y legalidad del respaldo de la ciudadanía que se obtiene para justificar el registro.

Así, consideramos que el cumplimiento del requisito en cuestión no puede partir de una presunción. En su caso, sería necesario otorgar al actor la posibilidad de verificar y subsanar las irregularidades detectadas por la autoridad administrativa, pues, aunque ello suponga el transcurso de algunos días, solamente de esa forma se tendría certeza respecto del cumplimiento de los requisitos para obtener una candidatura independiente.

Por otro lado, la presunción a la que se refiere la sentencia parte de la base de que de que se lograron rectificar sesenta y dos mil setecientos treinta (62,730) apoyos de la ciudadanía (equivalentes al 8.04 % de los

apoyos irregulares detectados). Sin embargo, deja de lado que esa afirmación implica que setecientos siete mil seiscientos sesenta y ocho (707,668) respaldos ciudadanos (equivalente al 91.96 % de los identificados con irregularidades) fueron considerados inválidos por la autoridad electoral y no fueron rectificadas por el actor.

Además, nos parece que una presunción como la que se propone constituye una generalización apresurada, pues a partir de un hecho aislado (rectificación del 8 % de los apoyos irregulares detectados), se concluye que dentro del universo restante de apoyos irregulares no convalidados la autoridad calificó incorrectamente dieciséis mil seiscientos cincuenta y tres (16,653), para lo cual no existe evidencia.

En ese sentido, dicha presunción es objetable en cuanto que, en primer lugar, el fundamento cognoscitivo de la presunción no es razonable, ya que parece apoyarse en una regla o criterio construido para tratar de justificar el caso concreto (*ad hoc*), ya que lógicamente es posible que los apoyos faltantes resulten inválidos y, por lo tanto, no podría alcanzar el umbral mínimo y, en segundo lugar, en esas condiciones, constituye una base endeble para constituir una de las premisas de la conclusión de la sentencia en el sentido de que se le debe otorgar al registro al ciudadano actor como candidato independiente. Hay aquí un salto argumentativo ilegítimo (un *non sequitur*) que no se sigue de la presunción, aun si, en aras del argumento, se le considerara como una presunción válida.

Por otra parte, nos parece que es incorrecta la decisión de ordenar el registro de la candidatura independiente del aspirante, pues incluso si se considerara que se materializó una violación a la garantía de audiencia, el deber de reparar de manera íntegra la situación del afectado se cumpliría – en las circunstancias del caso concreto– con la reposición del procedimiento y la restitución de sus derechos procesales, para que

tuviera la posibilidad de revisar y, en su caso, subsanar la calificación de las manifestaciones de apoyo.

El alcance que ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos graves de violaciones a la garantía de audiencia ha sido, en general, reponer el procedimiento y llevarlo a cabo atendiendo a los requerimientos de un debido proceso.

En principio, cuando es viable la restitución en el ejercicio de un derecho fundamental esa es la medida con la que se cumple de manera adecuada con la obligación de reparar. Entonces, de acuerdo con la jurisprudencia nacional e internacional, es necesario matizar la interpretación y el alcance tan amplio que el proyecto le da a la reparación de la garantía de audiencia en relación con los principios de progresividad y *pro persona*.

Conforme a lo anterior, disentimos de la afirmación de la decisión mayoritaria en la que se señala que la reparación integral impacta directamente en el ámbito social, puesto que el registro del candidato actor produce que el electorado cuente con una opción más para ejercer su derecho al voto activo. Contrario a esta aseveración, estimamos que el número de opciones en una boleta electoral no representa un valor por sí mismo, sino la certeza y legitimidad con que cada una de esas opciones alcanza un lugar en tal boleta.

En el caso concreto, más allá de aumentar el número de opciones en la boleta electoral, debemos garantizar que las candidaturas independientes que alcancen su registro hayan satisfecho, sin lugar a dudas, los requisitos establecidos legalmente para ese efecto, principalmente el porcentaje necesario de apoyos de la ciudadanía.

De lo expuesto hasta aquí se advierte que, contrario a lo señalado en la sentencia, no es posible afirmar que la supuesta violación a la garantía de audiencia haya tenido como resultado que el actor no estuviese en la boleta. Lo anterior, pues esta aseveración tiene implícita la idea de que de no haberse dado la supuesta violación, el actor necesariamente habría logrado subsanar dieciséis mil seiscientos cincuenta y seis (16,656) apoyos ciudadanos, lo cual resulta jurídica y fácticamente insostenible.

En todo caso, el Tribunal Electoral cuenta con un precedente en el que se consideró viable conceder el registro de una candidatura independiente condicionada al cumplimiento del requisito relativo a la obtención de un porcentaje de apoyo de la ciudadanía, que le habilitaba para participar en la etapa de campañas electorales³⁷.

Consecuentemente, estimamos que la determinación de concederle el registro al ciudadano Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, desde esta sede judicial, atenta contra los principios constitucionales de autenticidad, de legalidad y de certeza.

12. La observancia del principio de presunción de inocencia

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

³⁷ Véase el incidente de inexecución de sentencia del asunto SUP-JDC-357/2014.

Aun cuando el estudio del agravio en cuestión sería insuficiente para satisfacer la pretensión del actor, advertimos que, en un Estado democrático, como es nuestro país, es deseable que los servidores públicos guarden prudencia en sus comunicaciones respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración.

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

“[e]n una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber de las autoridades estatales, **pronunciarse sobre cuestiones de interés público**. Sin embargo, **al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población**, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos” (énfasis añadido).³⁸

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

En dicha conferencia se dio cuenta de las cifras obtenidas por cada uno de los aspirantes, así como de las inconsistencias observadas en los apoyos ciudadanos que se desestimaron, consistentes en simulación de credencial

³⁸ 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.

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

13. Cultura política, candidaturas independientes y políticas públicas judiciales

La cultura política forma parte del contexto en el que se desarrollan las candidaturas independientes en nuestro país, por ello debe ser considerada por este Tribunal al resolver el presente caso. Esta decisión puede tener en el corto y en el largo plazo consecuencias relevantes para el desarrollo de la democracia³⁹.

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

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

En el Informe País sobre el Desarrollo de la Democracia, en el capítulo de cultura de la legalidad, la mayoría de los encuestados considera que la ley se respeta poco o nada⁴⁰. 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

³⁹ 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.

⁴⁰ Página 17, resumen ejecutivo

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 Dahl⁴¹, 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 que teóricamente tendría que fortalecer la democracia. Entonces, se debe tener absoluta certeza en cuanto a que un

⁴¹ Dahl, Robert, La toma de decisiones en una democracia: La Suprema Corte como creadora de políticas nacionales, p. 141.

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