

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-82/2018

RECURRENTE: PARTIDO
COMPROMISO POR PUEBLA

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA CUARTA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
ELECTORAL, CON SEDE EN LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: PEDRO BAUTISTA
MARTÍNEZ, EDITH COLÍN ULLOA Y
LILIANA HERNÁNDEZ MENDOZA

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

VISTOS, para resolver, los autos del recurso cuyos datos de identificación se citan al rubro.

R E S U L T A N D O

1. Sentencia de la Sala Regional. El ocho de marzo de dos mil dieciocho, la Sala Regional Ciudad de México resolvió el juicio ciudadano SCM-JDC-75/2018 en el sentido de revocar la resolución del Tribunal Electoral de Puebla, que a su vez, confirmó la negativa del Instituto Electoral de esa entidad federativa de disminuir el porcentaje de firmas y la ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano para las candidaturas independientes a la que aspira la ciudadana Ángeles Navarro Rueda y su planilla, al Ayuntamiento de Puebla.

En dicha sentencia, la Sala Regional responsable inaplicó la porción normativa contenida en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, relativa a exigir el tres por ciento de la lista nominal de electores para obtener el apoyo ciudadano necesario para el registro de candidaturas independientes al Ayuntamiento de Puebla y amplió el plazo para recabar los apoyos por diez días naturales adicionales.

2. Interposición del Recurso de Reconsideración. El once de marzo de dos mil dieciocho, el Partido Compromiso por Puebla, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Puebla, interpuso recurso de reconsideración.

3. Turno. La Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional, acordó integrar el expediente **SUP-REC-82/2018** y ordenó su turno a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y

68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Recepción, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor tuvo por recibido el expediente, acordó admitir a trámite la demanda respectiva y declaró cerrada la instrucción en el recurso de reconsideración al rubro indicado.

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

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, párrafo primero, fracción X, y 189, párrafo primero, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se controvierte una sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México, a través de un recurso de reconsideración, cuyo conocimiento y resolución recae en la competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Procedencia.

SUP-REC-82/2018

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable y se hace constar el nombre del recurrente; identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación; los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político recurrente.

2.2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días, previsto para tal efecto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, porque la sentencia controvertida se emitió el ocho de marzo de dos mil dieciocho; mientras que la demanda del medio de impugnación al rubro indicado se presentó el once de marzo siguiente ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Ciudad de México, por lo que se estima que el recurso se interpuso de manera oportuna, como se aprecia a continuación:

MARZO DE 2018						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
5	6	7	8 Emisión de la sentencia	9 (1)	10 (2)	11 (3) Presentación de la demanda

Cabe señalar que la sentencia controvertida se vincula con el proceso electoral local 2017-2018, que actualmente se desarrolla en Puebla, de manera que todos los días son considerados como hábiles, de conformidad con lo dispuesto

por el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2.3. Legitimación y personería. El medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, esto es, por el Partido Compromiso por Puebla, en términos de lo dispuesto por el artículo 65, párrafo 1, de la Ley General citada.

En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha conforme a lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracciones I y III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 23, inciso j), de la Ley General de Partidos Políticos, así como 51, fracción VII, del Estatuto del Partido Compromiso por Puebla, en atención a que José Porfirio Alarcón Hernández, es representante propietario del Partido Compromiso por Puebla ante el Organismo Público Local Electoral de Puebla.

Tal conclusión se corrobora, con la copia certificada que obra en autos del nombramiento suscrito por el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del mencionado partido político local, aportada por el promovente en cumplimiento al requerimiento formulado por el Magistrado Instructor.

2.4. Interés. El partido político recurrente cuenta con interés para interponer el presente medio de impugnación.

Al respecto, se debe mencionar que en el caso se controvierte la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México por la que se revocó la resolución del Tribunal Electoral de Puebla, que, a su vez, confirmó la negativa del Instituto Electoral de esa entidad federativa de disminuir el porcentaje de firmas y la ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano para las

SUP-REC-82/2018

candidaturas independientes a las que aspiran la ciudadana Ángeles Navarro Rueda y su planilla.

En dicha sentencia, la Sala Regional responsable inaplicó la porción normativa contenida en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, relativa a exigir el tres por ciento de la lista nominal de electores para obtener el apoyo ciudadano necesario para el registro de candidaturas independientes al Ayuntamiento de Puebla y amplió el plazo para recabar los apoyos por diez días naturales adicionales.

En ese contexto, se advierte que la determinación impugnada tuvo como efecto generar la posibilidad de que se apruebe el registro de otros contendientes, por la vía de las candidaturas independientes, en el marco del proceso electoral local 2017-2018 en el estado de Puebla, en el cual participa el partido político recurrente, como una de las opciones políticas, de ahí que se estime que cuenta con interés para interponer el presente recurso de reconsideración.

Lo anterior, sobre todo porque los partidos políticos están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos en el desarrollo de los procesos electorales, porque tal actividad encaja dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal,

libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia.

Resulta aplicable la jurisprudencia 15/2000, de rubro: **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**

2.5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de reconsideración identificado al rubro.

2.6. Requisito especial de procedencia. El artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que el recurso de reconsideración será procedente cuando la sentencia de fondo de la Sala Regional determine la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso, como se adelantó, se impugna la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México, emitida en el juicio ciudadano SCM-JDC-75/2018, en la que se inaplicó la porción normativa contenida en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, relativa a exigir el tres por ciento de la lista

SUP-REC-82/2018

nominal de electores para obtener el apoyo ciudadano necesario para el registro de candidaturas independientes al Ayuntamiento de Puebla y amplió el plazo para recabar los apoyos por diez días naturales adicionales.

Al respecto, el recurrente se inconforma con la decisión de la Sala Regional responsable, pues desde su punto de vista, el estudio de inconstitucionalidad formulado fue incorrecto, al tiempo que, en su opinión, se debe reconocer la validez constitucional de la norma objeto de estudio, de ahí que, sin prejuzgar sobre el fondo de la controversia constitucional planteada, se actualiza el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

TERCERO. Hechos relevantes. Los hechos que dieron origen a la sentencia recurrida consisten medularmente en los siguientes:

1. Proceso electoral local. El tres de noviembre de dos mil diecisiete dio inicio el proceso electoral local en Puebla, para renovar, entre otros cargos, a los integrantes de los Ayuntamientos, incluido el del municipio de Puebla, Puebla.

2. Lineamientos y convocatoria. Mediante el Acuerdo CG/AC-041/17 emitido el uno de diciembre del dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto local aprobó los Lineamientos y emitió la Convocatoria para los aspirantes a candidaturas independientes, en el proceso electoral local en curso.

3. Registro de aspirante. En sesión ordinaria del seis de enero de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto local, otorgó a la ciudadana Ángeles Navarro Rueda y a los integrantes de su planilla, la calidad de aspirantes a candidatos independientes para integrar el Ayuntamiento de Puebla, Puebla.

4. Solicitud de ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano. El veintisiete de enero, la mencionada ciudadana presentó ante el Instituto local, escrito mediante el cual solicitó la ampliación del plazo de treinta días para recabar el apoyo ciudadano y la disminución del porcentaje de firmas exigidas para su registro.

5. Respuesta a la solicitud. El treinta y uno de enero, el Consejo General local emitió el acuerdo CG/AC-011/2018, mediante el cual negó la petición hecha por la promovente.

6. Recurso de apelación local. Inconforme con el acuerdo mencionado en el punto inmediato anterior, el cuatro de febrero, la aspirante a candidata independiente interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Electoral de Puebla, mismo que fue radicado en el expediente **TEEP-A-016/2018**, del índice de dicho Tribunal.

7. Resolución del tribunal local. El doce de febrero, el Tribunal Electoral de Puebla, emitió sentencia en el recurso de apelación, en el sentido de confirmar el acuerdo del Instituto local que negó la ampliación del plazo y disminución del porcentaje de apoyo ciudadano exigido.

8. Juicio ciudadano federal. A fin de controvertir dicha determinación, el dieciséis de febrero, la mencionada ciudadana promovió juicio ciudadano federal, el cual fue radicado en el expediente **SCM-JDC-75/2018**.

9. Sentencia impugnada. En sesión pública de ocho de marzo del año en curso, la Sala Regional Ciudad de México resolvió el juicio ciudadano en el sentido de revocar la resolución del Tribunal Electoral de Puebla, así como la negativa del Instituto Electoral de esa entidad federativa de disminuir el porcentaje de firmas y la ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano.

En dicha sentencia, la Sala Regional responsable inaplicó la porción normativa contenida en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, relativa a exigir el tres por ciento de la lista nominal de electores para obtener el apoyo ciudadano necesario para el registro de candidaturas independientes al Ayuntamiento de Puebla y amplió el plazo para recabar los apoyos por diez días naturales adicionales.

10. Recurso de reconsideración. El once de marzo el partido político local Compromiso por Puebla interpuso el presente recurso de reconsideración a fin de controvertirá la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México.

CUARTO. Consideraciones que sustentan la sentencia impugnada.

- La sentencia del Tribunal local era incongruente porque varió la materia de la controversia, en tanto que la pretensión de la ciudadana apelante no fue controvertir la convocatoria y los lineamientos para los aspirantes a candidatos independientes sino la negativa del Instituto Electoral local a su solicitud de disminución del porcentaje de apoyos ciudadanos.
- La aspirante no pretendió generar un acto para renovar la posibilidad de impugnar la convocatoria, sino que expuso ante la autoridad administrativa una serie de complicaciones acontecidas con posterioridad a su emisión y que, en su concepto, constituyeron una dificultad para recabar el apoyo ciudadano (*indebida capacitación de los auxiliares; dificultades en el uso de la aplicación móvil; el tiempo efectivo en que podría dar resultados un auxiliar y el número de personas inscritas en la lista nominal de electores*).
- Si bien al emitirse la convocatoria se actualizó un momento para impugnar la norma en cuestión, este no es el único momento para controvertirla; y menos considerar que al haberse planteado argumentos para cuestionar la constitucionalidad de la norma en un diverso medio de impugnación, se actualizaba la preclusión del derecho de la actora, máxime que ni siquiera existió un estudio de fondo al haberse desechado la primera demanda por extemporánea. Ello con base en la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior de rubro: **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.**
- Si bien tal situación era suficiente para la revocación de la sentencia impugnada, y lo ordinario sería reenviar el asunto al Tribunal local, se consideró necesario, resolver la controversia de fondo, en plenitud de jurisdicción, dado lo avanzado del proceso electoral y a fin de privilegiar la certeza de la actora respecto de los temas planteados.

SUP-REC-82/2018

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, se cuestionó la constitucionalidad del artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) del Código local, en las que se resolvió:
 - Respecto a los incisos a) y b) –correspondientes a los porcentajes exigidos para una candidatura a la gubernatura y congreso local- la propuesta fue declarar la validez de la norma, pero ella fue rechazada por mayoría de seis votos; de tal forma, que, al no haberse logrado la mayoría calificada de ocho votos, para la declaratoria de invalidez, se desestimó en esa parte dicha acción, por lo cual no existió un pronunciamiento de la Corte, para esos cargos.
 - Ahora bien, en cuanto al porcentaje de apoyo para cargos municipales que se contemplaba el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local, por unanimidad de diez votos de los Ministros presentes, se declaró la invalidez de la norma, por que establecía un porcentaje diferenciado de apoyo ciudadano dependiendo del número de población, lo que consideró inconstitucional.
 - Asimismo, se resolvió que era contrario a la Constitución considerar para el apoyo ciudadano el padrón electoral en lugar del listado nominal respecto del artículo en cuestión.
 - De esta forma, puede advertirse que respecto al tema del porcentaje de firmas requeridas para lograr la postulación en una candidatura independiente de integrantes de Ayuntamientos, la Suprema Corte no lo analizó y en consecuencia no ha emitido un

pronunciamiento sobre la constitucionalidad de dicha porción normativa.

- Mediante el test de proporcionalidad se consideró que la norma persigue un fin constitucionalmente válido en tanto que persigue como propósito que la candidatura independiente cuenta con una auténtica posibilidad de participar en la contienda electoral, impidiendo así la participación de un sinnúmero de ciudadanas y ciudadanos cuya postulación resulte inviable.
- De igual forma, la norma contiene una medida idónea porque contribuye en algún modo a lograr la finalidad constitucionalmente válida buscada por el legislador, esto es, constituye un medio para lograr la finalidad que busca la restricción que se ha impuesto al derecho humano; esto es, demostrar el respaldo social, específicamente de electores, para acceder a la postulación de una candidatura por la vía independiente.
- Sin embargo, la restricción no cumple el subprincipio de necesidad, en tanto que existen otras medidas menos gravosas para la intervención del derecho fundamental a ser votado. Ello porque a partir del análisis otras legislaciones se advierte, que los legisladores en otras entidades federativas han optado por otras alternativas, como un menor número de firmas en demarcaciones territoriales con gran número de electores y plazos mayores para recabar el apoyo ciudadano.
- Así, en un ejercicio comparativo con ciudades con listados nominales semejantes, se advierte que Puebla tiene un porcentaje alto de firmas y un plazo breve, según se expone:

Municipio	Porcentaje	Equivalencia	Plazo	Firmas
-----------	------------	--------------	-------	--------

	requerido	en firmas del porcentaje	para recabar firmas	diarias requeridas
Puebla	3%	37,786	30	1259
León	1.5%	16,181	45	359
Iztapalapa	1%	14,379	60	239
Guadalajara	1%	12,390	40	309
Monterrey	2%	13,843	40	346

- De igual forma no se cumple el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto dado el desequilibrio entre el ejercicio efectivo de un derecho humano –votar y ser votado- y el número de apoyos ciudadanos exigidos por la norma en cuestión, que se traduce en una limitante que no cumple con los parámetros de necesidad y proporcionalidad constitucionalmente válidos.
- Si bien se tienen diversos precedentes en los cuales se ha analizado el porcentaje de firmas exigido por diversas legislaciones, ya sea en abstracto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o al caso concreto por este Tribunal Electoral, lo cierto es que presentan diferencias al estudio aquí realizado, y además, bajo un estudio de control difuso de constitucionalidad no existe algún impedimento para inaplicar la norma en cuestión.
- La Suprema Corte resolvió que los órganos legislativos contaban con libertad configurativa al establecer los requisitos para el registro de una candidatura independiente; sin embargo, al tratarse de un control abstracto de las porciones normativas, no se analizaron cuestiones como las que ahora fueron planteadas por la actora y que motivaron el presente estudio de constitucionalidad, entre ellas: *número de personas inscritas en el listado nominal en relación con el cargo*

sobre el cual se pretende la candidatura, relación del número de firmas y porcentaje requerido, parámetros comparativos con regulaciones de situaciones similares considerando para ello casos en que se adviertan coincidencias fácticas, entre otras.

- La libertad configurativa de que gozan los legisladores no debe ser entendida como una facultad ilimitada que atente contra el núcleo sustancial del derecho fundamental a ser votado, lo que se traduce en la posibilidad de ser sometida a un examen de constitucionalidad, cuya validez dependerá de que supere un test de proporcionalidad.
- En diversos precedentes de la Sala Superior se ha declarado constitucional la exigencia del 3% -tres por ciento- de apoyo ciudadano para gubernaturas¹; empero, en el caso que ahora es objeto de estudio, como ya se dijo, la actora de manera muy particular realizó planteamientos sobre la relación de firmas, el plazo para recabarlas, el número de personas que integran la lista nominal en el municipio de Puebla y la pretensión específica de postularse como candidata independiente al Ayuntamiento.
- Por tanto, procede la inaplicación del porcentaje que establece la norma y, como criterio orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia se considera como parámetro objetivo, la directriz enunciada por el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia relativa a que es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes.

¹ La Sala Superior sobre la validez del porcentaje del 3% del respaldo ciudadano que deben acreditar las y los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes a gubernaturas en los estados de **Hidalgo** (SUP-JDC-1509/2016), **Veracruz** (SUP-JDC-1251/2016), **Puebla** (SUP-JDC-1527/2016) y **Tlaxcala** (SUP-JDC-1/2016).

SUP-REC-82/2018

- En consecuencia, se revoca la sentencia impugnada y la negativa del OPLE para reducir el porcentaje de firmas a 1% de la lista nominal y ampliar el plazo a la aspirante y su planilla en un periodo adicional de diez días naturales para la recolección de los apoyos.

QUINTO. Estudio de fondo.

La *pretensión* del recurrente es que se revoque la sentencia dictada por la Sala Regional, en la que se inaplicó la porción normativa relativa a exigir el tres por ciento de la lista nominal de electores para obtener el apoyo ciudadano necesario y se amplió el plazo para recabar los apoyos por diez días naturales adicionales.

La *causa de pedir* la sustenta en diversos conceptos de agravio, a partir de los cuales, esencialmente aduce:

- La autoridad responsable inobservó lo ya resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del tema planteado.
- Indebidamente se consideró la negativa como un acto de aplicación de la norma, no obstante que el verdadero acto de aplicación fue consentido por los aspirantes.
- Incorrectamente se declara la inconstitucionalidad de la norma y se reduce el porcentaje de apoyos ciudadanos, no obstante que el Congreso de Puebla tiene libertad

configurativa para reglamentar el derecho a ser votado en la vertiente de candidaturas independientes.

- Se vulneran los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza y equidad.

Por tanto, la *litis* en el presente recurso consiste en determinar si la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México es conforme a Derecho o, por lo contrario, como lo alega el recurrente, se debe revocar en tanto que fue indebido el estudio de constitucionalidad llevado a cabo.

Análisis de los conceptos de agravio

Por cuestión de técnica, los conceptos de agravio se analizan en un orden diverso al propuesto, sin que ello implique una afectación, en términos de lo sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

I. La autoridad responsable inobservó lo ya resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del tema planteado.

Agravio

El recurrente aduce que la Sala responsable inobservó lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, en cuya sentencia, a decir del impugnante, se analizó la

SUP-REC-82/2018

constitucionalidad de las normas electorales de Puebla que establecen el 3% de apoyos ciudadanos.

Tesis de la decisión

Es **infundado** porque en la sentencia impugnada la autoridad responsable sí se ocupó respecto de lo resuelto por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad que cita el recurrente, arribando a la conclusión que el máximo tribunal no se pronunció respecto al tema del porcentaje de firmas requeridas, esto es, no ha emitido un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de dicha porción normativa, consideraciones que no son controvertidas por el recurrente.

Consideraciones que sustentan la decisión

En efecto, en la sentencia impugnada la autoridad responsable expone bajo el rubro que denomina “*PRONUNCIAMIENTO DE LA SCJN SOBRE LA NORMA EN CUESTIÓN*”, las consideraciones por las que concluye que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la porción normativa que establece el 3% de la lista nominal necesarios para contar con los apoyos ciudadanos a fin de ser registrados candidatos independientes al Ayuntamiento de Puebla.

Al respecto, la Sala Regional Ciudad de México consideró:

- En la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, se cuestionó la constitucionalidad del artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) del Código local.

- El resultado del control abstracto fue que, respecto a los incisos a) y b) –correspondientes a los porcentajes exigidos para una candidatura a la gubernatura y congreso local- la propuesta fue declarar la validez de la norma, pero ella fue rechazada por mayoría de seis votos; de tal forma, que al no haberse logrado la mayoría calificada de ocho votos exigida por el artículo 105 de la Constitución, para la declaratoria de invalidez, se desestimó en esa parte dicha acción, por lo cual no existió un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para esos cargos.
- Ahora bien, en cuanto al porcentaje de apoyo para cargos municipales que se contemplaba el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local, por unanimidad de diez votos de los Ministros presentes, la Suprema Corte declaró la invalidez de la norma, por que establecía un porcentaje diferenciado de apoyo ciudadano dependiendo del número de población, lo que consideró inconstitucional.
- Por lo anterior, en dicha acción de inconstitucionalidad, la Corte ordenó al Congreso de esa Entidad legislar a la brevedad a fin de establecer el porcentaje de apoyo ciudadano para la elección de planillas de ayuntamientos y para todas las juntas auxiliares en el Estado.
- Asimismo, se resolvió que era contrario a la Constitución considerar para el apoyo ciudadano el padrón electoral en lugar del listado nominal respecto del artículo en cuestión.
- Derivado de lo anterior, el veintidós de agosto de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial de Puebla el Decreto por el que se reformó adicionó y derogó disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

SUP-REC-82/2018

- De esta forma, puede advertirse que, respecto al tema del porcentaje de firmas requeridas para lograr la postulación en una candidatura independiente de integrantes de Ayuntamientos, la Suprema Corte no lo analizó y en consecuencia no ha emitido un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de dicha porción normativa.
- En este sentido, no existe impedimento para entrar al análisis de la constitucionalidad solicitado, en la parte conducente.

De lo anterior se advierte, que contrario a la afirmación del recurrente, la Sala Regional responsable no inobservó lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que precisó que en dichas acciones de inconstitucionalidad no existió un pronunciamiento específico respecto del porcentaje de firmas que establece la legislación, sin que tales consideraciones y conclusión sean cuestionadas en esta instancia por el recurrente.

II. Indebidamente se consideró la negativa como un acto de aplicación de la norma, no obstante que el verdadero acto de aplicación fue consentido por los aspirantes.

Agravio

La Sala Regional soslayó que se emitió una convocatoria y lineamientos en materia de aspirantes a candidatos independientes y que fue el primer acto de aplicación de la disposición considerada como inconstitucional, actos que fueron aceptados y consentidos en todas sus consecuencias por los aspirantes que se sometieron a las reglas establecidas, entre ellas, el porcentaje y el plazo cuestionados.

Además, la autoridad responsable es omisa en pronunciarse respecto del diverso medio de impugnación promovido por los aspirantes a fin de controvertir los lineamientos y convocatoria, mismo que fue desechado por extemporáneo por el Tribunal local.

Tesis de la decisión

Es **infundado** el planteamiento del recurrente puesto que la autoridad responsable sí analizó el tema relativo a la oportunidad de la impugnación, específicamente, el momento en que se puede solicitar la inaplicación de una norma por considerarla inconstitucional, arribando a la conclusión que la negativa a la solicitud de reducción del porcentaje sí constituye un acto de aplicación y por tanto es susceptible de cuestionarse, en ese momento, la constitucionalidad de la norma, posición jurisdiccional que comparte esta Sala Superior.

Consideraciones que sustentan la decisión

Así es, la Sala Regional consideró en la sentencia impugnada que la recurrente en la instancia local no pretendió generar un acto para renovar la posibilidad de impugnar la convocatoria, sino que expuso ante la autoridad administrativa la serie de complicaciones acontecidas con posterioridad a su emisión y que, en su concepto, constituyeron una dificultad para recabar el apoyo ciudadano.

En este contexto, la solicitud inicial fue motivada por cuestiones que no eran previsibles al momento de emitir la convocatoria, sino a situaciones generadas en la medida que transcurría el plazo para recabar el apoyo ciudadano, lo que, en concepto de

SUP-REC-82/2018

la aspirante, se traducían en obstáculos para lograr el cumplimiento del requisito legal en cuestión, por lo que consideró que era necesario el ajuste del porcentaje de firmas y el plazo, a fin de hacer viable su registro como candidata independiente.

En esta lógica, la Sala Responsable argumenta que el Tribunal local debió considerar que la respuesta a la petición de la actora tuvo como efecto la materialización de los efectos jurídicos de la norma, generándose una afectación de manera particular y concreta sobre sus derechos.

De igual manera la Sala Regional estima que si bien al emitirse la convocatoria se actualizó un momento para impugnar la norma en cuestión, ello no debe conducir a la conclusión de que sea este el único momento para controvertirla; y menos que al haberse planteado argumentos para cuestionar la constitucionalidad de la norma en un diverso medio de impugnación, se actualizaba la preclusión del derecho de la actora, máxime que ni siquiera existió un estudio de fondo al haberse desechado la primer demanda por extemporánea.

Al respecto, sustentó su determinación en la jurisprudencia 35/2013, de rubro: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN, así como los criterios emitidos por esta Sala Superior en los medios de impugnación SUP-REC-72/2015, SUP-JDC-838/2016, SUP-JDC-50/2018 y SUP-JDC-44/2018.

Ahora bien, esta Sala Superior considera conforme a Derecho lo resuelto por la autoridad responsable, pues efectivamente en la jurisprudencia y criterios citados se ha considerado que las

leyes electorales son susceptibles de control constitucional tantas veces como sean aplicadas; por tanto, ello puede realizarse con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.

En efecto, esta Sala Superior ha considerado que la norma se puede cuestionar en cualquier acto de aplicación, y no necesariamente, con la expedición de la convocatoria y lineamientos respectivos, específicamente se ha razonado que la negativa por parte de la autoridad administrativa electoral local, por ejemplo, para ampliar el plazo constituye un acto de aplicación en el que es jurídicamente válido cuestionar la constitucionalidad de la norma aplicada en el caso concreto².

De igual forma, es **infundado** el argumento del recurrente por el que afirma que la autoridad responsable es omisa en pronunciarse respecto del diverso medio de impugnación promovido para controvertir los lineamientos y convocatoria, que fue desechado por extemporáneo por el Tribunal local.

Pues como se refirió, la Sala Regional responsable consideró que la emisión de la convocatoria no era el único momento para controvertir la constitucionalidad de la norma y que **el hecho de haberse planteado argumentos en un diverso medio de impugnación no actualizaba la preclusión del derecho de la actora, máxime que ni siquiera existió un estudio de fondo al haberse desechado la primera demanda por extemporánea.**

² Véase SUP-JDC-50/2018

Lo cual demuestra que no existe la omisión alegada por el recurrente, puesto que la autoridad responsable sí se pronunció con relación al diverso medio de impugnación local que fue improcedente por extemporáneo, al considerar que esa impugnación y desechamiento no impedían que se cuestionara la constitucionalidad de la norma al momento de impugnar la negativa del Instituto local de reducir el porcentaje de firmas necesario.

III. Incorrectamente se declara la inconstitucionalidad de la norma y se reduce el porcentaje de apoyos ciudadanos, no obstante que el Congreso de Puebla tiene libertad configurativa para reglamentar el derecho a ser votado en la vertiente de candidaturas independientes.

Agravio

El recurrente aduce que la Sala Regional invade el campo de libertad de configuración normativa que corresponde al legislador ordinario local.

En este sentido, la comparación entre municipios que tiene la misma cantidad de posibles electores que la ciudad o municipio de Puebla no es suficiente para acreditar o justificar la pretensión de la aspirante, pues el legislador tiene libertad para establecer según su entidad la forma de obtención de apoyos ciudadanos.

En tal sentido, la Sala responsable pasó por alto, que en ejercicio de su libertad configurativa, el Poder Legislativo de Puebla consideró que el porcentaje que fue inaplicado es el indicado para conseguir la finalidad de que la candidatura cuente con una popularidad aceptable y tenga una mínima

eficiencia competitiva para que se justifique, en su oportunidad, que se le otorguen recursos públicos y acceso en tiempo en radio y televisión para el desarrollo de la campaña.

De ahí que, la disminución del porcentaje de apoyo ciudadano de 3% a 1% es ilegal, pues se apoya en una indebida suplencia de la queja.

Tesis que sustentan la decisión

Es **infundado** el concepto de agravio pues la Sala Regional no desconoce, en ningún momento, el principio de libertad configurativa de los Congresos de los estados para regular el derecho a ser votado, en la vertiente de candidatura independiente, reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que, en este caso concreto, a diferencia del análisis abstracto que ha realizado la Suprema Corte en diversos precedentes, al estudiarse las cuestiones específicas planteadas (*número de personas inscritas en el listado nominal en relación con el cargo sobre el cual se pretende la candidatura, relación del número de firmas y porcentaje requerido, parámetros comparativos con regulaciones de situaciones similares considerando para ello casos en que se adviertan coincidencias fácticas, entre otras*), se arribó a la conclusión que la disposición normativa no es proporcional.

Consideraciones que sustentan la decisión

La Sala Regional expuso en su sentencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 (Nuevo León); 49/2014 y su acumulada 82/2014 (Sonora); 65/2014 y su acumulada 81/2014 (Guerrero); 43/2014 y su acumulada 47/2014, 48/2014 y 57/2014 (Guanajuato); y 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y

47/2015 (Tamaulipas); consideró válida la previsión del 3% -tres por ciento- como apoyo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes para gubernaturas y otros cargos.

La Sala Regional explica que, en dichas sentencias, la Suprema Corte resolvió que los órganos legislativos cuentan con libertad configurativa al establecer los requisitos para el registro de una candidatura independiente.

Sin embargo, en concepto de la Sala responsable, ***al tratarse de un control abstracto de las porciones normativas, no se analizaron cuestiones como las planteadas en este asunto concreto, entre ellas: número de personas inscritas en el listado nominal en relación con el cargo sobre el cual se pretende la candidatura, relación del número de firmas y porcentaje requerido, parámetros comparativos con regulaciones de situaciones similares considerando para ello casos en que se adviertan coincidencias fácticas, entre otras.***

Además, la Sala Regional, consideró que la libertad configurativa de que gozan los legisladores no debe ser entendida como una facultad ilimitada que atente contra el núcleo sustancial del derecho fundamental a ser votado, lo que se traduce en la posibilidad de ser sometida a un examen de constitucionalidad, cuya validez dependerá de que supere un test de proporcionalidad.

Conforme a lo expuesto, se advierte que, contrario a lo que afirma el recurrente, la Sala responsable no ignora o inobserva

el principio de libertad configurativa que tienen las legislaturas de los estados, pues su decisión la sustentó en que el análisis de constitucionalidad de la norma se debe hacer, a partir de los planteamientos específicos expuestos por el impugnante, mediante la aplicación de un test de proporcionalidad al caso concreto.

De igual forma, la Sala Regional evidenció que no pasaba desapercibido que en diversos precedentes de esta Sala Superior³ se ha declarado constitucional la exigencia del tres por ciento de apoyo ciudadano para Gubernaturas; sin embargo, razonó que **a diferencia de esos asuntos**, en este caso se hicieron valer, de manera particular, planteamientos específicos *sobre la relación de firmas, el plazo para recabarlas, el número de personas que integran la lista nominal en el municipio de Puebla y la pretensión específica de postularse como candidata independiente al Ayuntamiento.*

En este sentido, la autoridad responsable llevó a cabo el estudio concreto de constitucionalidad de la norma en cuestión, al considerar que para el caso de la legislación de Puebla no existe un pronunciamiento específico por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en las diversas acciones de inconstitucionalidad donde se analizaron otras legislaciones, al tratarse de un control abstracto, no se analizaron cuestiones como las planteadas en este asunto concreto; y en los precedentes de esta Sala Superior no se tomaron en cuenta las circunstancias fácticas específicas relativas al número de ciudadanos inscritos en la lista nominal y el plazo para recabarlas, argumentos que no se controvierten en esta instancia.

³ **Hidalgo** (SUP-JDC-1509/2016), **Veracruz** (SUP-JDC-1251/2016), **Puebla** (SUP-JDC-1527/2016) y **Tlaxcala** (SUP-JDC-1/2016).

SUP-REC-82/2018

En esta lógica, no le asiste razón al recurrente cuando aduce que indebidamente la Sala Responsable no tomó en consideración que el porcentaje fue considerado como el indicado por el Congreso de Puebla para conseguir la finalidad de que la candidatura cuente con una popularidad aceptable y tenga una mínima eficiencia competitiva.

Esto es así, porque en la sentencia impugnada se consideró que la restricción o condicionante establecida por el legislador relativa a recabar apoyos ciudadanos equivalente a un 3% de la lista nominal de electores sí persigue un fin constitucionalmente legítimo o válido consistente en que la candidatura independiente cuente con una auténtica posibilidad de participar en la contienda electoral, impidiendo así la participación de un sinnúmero de ciudadanas y ciudadanos cuya postulación resulte inviable, sin embargo, lo que consideró la Sala es que la restricción relativa al porcentaje no era necesaria ni proporcional

Ahora bien, esta Sala Superior considera **inoperante** la afirmación del recurrente consistente en que *la comparación entre municipios que tiene la misma cantidad de posibles electores que la ciudad o municipio de Puebla no es suficiente para acreditar o justificar la pretensión de la aspirante.*

Lo anterior, porque se trata de una manifestación subjetiva del impugnante relativa a que el estudio comparativo *no es*

suficiente, sin embargo, el incoante deja de exponer razones para evidenciar o demostrar esa supuesta insuficiencia.

Además, se debe precisar que la comparación que hizo la autoridad responsable con relación a otros municipios y demarcaciones como León, Iztapalapa, Guadalajara y Monterrey no fue la única razón para considerar la inconstitucionalidad de la norma, sino que la razón fundamental expuesta por la Sala Responsable fue que la norma **no supera un test de proporcionalidad**, dado el desequilibrio entre el ejercicio efectivo de un derecho humano –votar y ser votado- y el número de apoyos ciudadanos exigidos por la norma en cuestión, que se traduce en una limitante que no cumple con los parámetros de necesidad y proporcionalidad constitucionalmente válidos.

Ello, **tomando en consideración el número de personas inscritas en el listado nominal en relación con el cargo sobre el cual se pretende la candidatura, relación del número de firmas, porcentaje requerido y el plazo para recabarlas.**

A partir de tales circunstancias fácticas, específicas para el caso de Puebla, Puebla concluyó que la medida legislativa exige una acreditación de una representatividad muy elevada para poder participar en una contienda electoral con lo que se inhibe y obstaculiza gravemente la materialización de una candidatura independiente, lo cual no está controvertido.

Finalmente, es **infundado** el alegato del recurrente consistente en que la disminución del porcentaje de apoyo ciudadano de

3% a 1% es ilegal, pues se apoya en una indebida suplencia de la queja.

Ello, porque con independencia que en el juicio ciudadano opera la suplencia de la queja en términos del artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cierto es que la Sala Regional sustentó su determinación en que el 3% de apoyos no superó el test de proporcionalidad, por lo que era necesario establecer uno diverso, para lo cual acudió al *criterio orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia* enunciado como directriz en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia relativa a que *es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes*, consideración que no es cuestionada por el recurrente en esta instancia impugnativa.

IV. Se vulneran los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza y equidad.

Agravios

Finalmente, el recurrente expone una serie de alegatos consistentes en:

- Se vulnera el principio de legalidad porque se exime al aspirante de actuar en estricto apego a las disposiciones legales y se permite que se desplieguen conductas caprichosas arbitrarias e ilegales.
- Se viola el principio de imparcialidad porque al eximir del cumplimiento de la norma al aspirante se permite la realización de conductas irregulares con plena ventaja de actividades que vician la voluntad del electorado.

- Se transgrede el principio de objetividad al desestimar que las normas y mecanismos de cada etapa del proceso electoral están diseñadas para evitar situaciones conflictivas.
- Se infringe el principio de certeza porque los ciudadanos son víctimas de un engaño y actuación ilegal sistemática de conocer la convocatoria y los lineamientos y después inventar que son inconstitucionales sus bases.
- Se inobserva el principio de equidad pues deja en desventaja a los restantes contendientes porque no pueden luchar contra la finalidad perseguida con sus planes inmediatos desarrollados dentro del proceso electoral.

Tesis de la decisión

Los alegatos del recurrente son por una parte **infundados** y por otra **inoperantes**, puesto que la sentencia impugnada no exime del cumplimiento de los requisitos que deben cumplir los aspirantes a candidatos independientes, sino que, dadas las particularidades del caso, modula el cumplimiento de tales requisitos, en tanto que las manifestaciones del recurrente son vagas, genéricas y subjetivas.

Consideraciones que sustentan la tesis de la decisión

Contrario a lo expuesto por el recurrente, la Sala Regional no eximió a los aspirantes a candidatos independientes del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, sino que

SUP-REC-82/2018

en atención al ejercicio de constitucionalidad que llevó acabo, en plenitud de jurisdicción, moduló el cumplimiento de estos, a fin de que su cumplimiento no se tradujera en hacer nugatorio el ejercicio del derecho fundamental a ser votado.

Esto es, a fin de que el cumplimiento de las condiciones previstas en la legislación no constituyese un impedimento para ejercer el derecho fundamental, la Sala responsable redujo el porcentaje de firmas y amplió el plazo para recabarlas, pero sin eximir del cumplimiento de contar con el respaldo ciudadano.

Por otra parte, los alegatos del recurrente relativos a la supuesta violación de principios rectores de la materia electoral son **inoperantes** en tanto constituyen manifestaciones subjetivas, pues desde su punto de vista, la sentencia provoca tales perjuicios, sin embargo, no expone de qué manera se vulneran estos principios y deja de controvertir las consideraciones que sustentan el fallo.

SEXTO. En mérito de lo expuesto, al resultar **infundados e inoperantes** los motivos de disenso planteados por el partido político recurrente, lo procedente es **confirmar** la sentencia controvertida.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

RESUELVE:

ÚNICO. Se **CONFIRMA** la sentencia impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad**, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado José Luis Vargas Valdez, actuando como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

SUP-REC-82/2018

MAGISTRADO

MAGISTRADA

REYES RODRÍGUEZ

MÓNICA ARALÍ SOTO

MONDRAGÓN

FREGOSO

SECRETARIA GENERAL

DE ACUERDOS

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ
BARREIRO**