



TRIBUNAL ELECTORAL
del Estado de Michoacán

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

EXPEDIENTES: TEEM-JDC-
036/2017 Y TEEM-JDC-037/2017,
ACUMULADOS.

ACTORES: CARLA DEL ROCÍO
GÓMEZ TORRES Y FABIO SISTOS
RANGEL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE
MICHOACÁN.

MAGISTRADO PONENTE: IGNACIO
HURTADO GÓMEZ.

**SECRETARIAS INSTRUCTORAS Y
PROYECTISTAS:** TERESITA DE
JESÚS SERVÍN LÓPEZ Y MARLENE
ARISBE MENDOZA DÍAZ DE LEÓN.

Morelia, Michoacán de Ocampo, a nueve de noviembre de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos de los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano citados al rubro, promovidos, el primero por Carla del Rocío Gómez Torres y el segundo por Fabio Sistos Rangel, en su calidad de ciudadanos, contra el Acuerdo CG-46/2017 aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, el veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete, por el que se

emitió el Reglamento de Candidaturas Independientes del mencionado Instituto.

R E S U L T A N D O: ¹

PRIMERO. Acto impugnado. El veintiséis de septiembre, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán² aprobó el Acuerdo por el que se emitió el Reglamento de Candidaturas Independientes del referido Instituto.

SEGUNDO. Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Inconformes con el contenido de los artículos 24, 27 y 35 fracciones III, VI y VII, del referido Reglamento, el veintinueve de septiembre y primero de octubre, respectivamente, los actores presentaron sus escritos de demanda, la primera³ directamente ante este Tribunal y el segundo⁴ ante la autoridad responsable.

TERCERO. Sustanciación de los medios de impugnación.

I. Registro y turno a ponencia. Respecto del juicio ciudadano identificado con la clave **TEEM-JDC-036/2017**, mediante acuerdo de veintinueve de septiembre, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar el expediente, registrarlo con la referida clave y turnarlo a la Ponencia del entonces Magistrado Rubén Herrera Rodríguez, para su debida sustanciación.

¹ Las fechas señaladas en el presente apartado corresponden al año dos mil diecisiete.

² En adelante Consejo General del IEM.

³ Visible a fojas de la 2 a la 5 del expediente TEEM-JDC-036/2017.

⁴ Consultable a fojas de la 6 a la 60 del expediente TEEM-JDC-037/2017.

Y por lo que ve al **TEEM-JDC-037/2017**, al guardar relación con el anteriormente señalado, se ordenó lo propio por acuerdo de seis de octubre, turnándose a aquella Ponencia y determinándose conforme a la minuta de trabajo realizada en reunión interna de Pleno de este Tribunal el seis de octubre del año en curso, que el Magistrado Ignacio Hurtado Gómez sería el encargado de la sustanciación del referido juicio, hasta su resolución y cumplimiento.

II. Trámite de ley del expediente TEEM-JDC-036/2017.

Mediante auto de veintinueve de septiembre se ordenó a la responsable realizar el trámite previsto en la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo⁵; por lo que, el cuatro de octubre, se tuvo a la autoridad responsable dando cumplimiento sobre el particular.

III. Admisión y Requerimiento. Mediante autos de dieciséis de octubre, se admitieron los dos juicios ciudadanos.

Asimismo, en el primero de ellos se requirió a la responsable para que informara si la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral, hizo de su conocimiento el Acuerdo INE/CG387/2017, por el que se emitieron los *Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de*

⁵ En adelante Ley de Justicia en Materia Electoral.

Candidaturas Independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018⁶, y en su caso, allegara las constancias correspondientes.

IV. Cumplimiento a requerimiento. Mediante proveído de dieciocho de octubre, se tuvo a la responsable cumpliendo con el requerimiento referido en el párrafo anterior, allegando las constancias que estimó pertinentes.

V. Cierre de Instrucción. El tres de noviembre, al no existir diligencias pendientes, ni pruebas por desahogar, se ordenó cerrar la instrucción de ambos juicios ciudadanos, quedando los medios de impugnación en estado de dictar resolución.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán ejerce jurisdicción y el Pleno es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con los artículos 98 A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo⁷; 60, 64, fracción XIII y 66, fracción II, del Código Electoral del Estado de Michoacán⁸; así como 5, 73, y 74, inciso c), de la Ley de Justicia en Materia Electoral, en virtud de que se trata de juicios para la protección de los derechos político-electorales, promovidos por ciudadanos que aducen la violación

⁶ En adelante Lineamientos.

⁷ En adelante Constitución Local.

⁸ A partir de aquí Código Electoral.

a su derecho a ser votados, en virtud del acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

SEGUNDO. Acumulación. De un análisis de las constancias que obran en autos se advierte conexidad en la causa, toda vez que, en ambos casos los actores señalan como autoridad responsable al *Consejo General del IEM*, e impugnan el Acuerdo CG-46/2017 por el que se emitió el Reglamento de Candidaturas Independientes.

Por tanto, al existir identidad en el acuerdo impugnado y en la autoridad señalada como responsable, con la finalidad de facilitar la resolución pronta y expedita de los medios de impugnación planteados, además de evitar el dictado de fallos contradictorios, con fundamento en los artículos 66, fracción XI, del *Código Electoral*, 42 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y 60, fracción IV, del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, se decreta la acumulación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEM-JDC-037/2017 al diverso expediente TEEM-JDC-036/2017, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de la presente resolución, a los autos del expediente TEEM-JDC-037/2017.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad. Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, 10, 13, fracción I, 15, fracción IV, 73, 74, inciso c), de la Ley de Justicia en Materia Electoral, como enseguida se demuestra.

1. Oportunidad. En ambos casos las demandas se presentaron dentro de los cuatro días contados a partir del momento en que tuvieron conocimiento del acuerdo que impugnan, en términos del artículo 9 de la referida Ley, considerando que éste se aprobó el veintiséis de septiembre y la actora Carla del Rocío Gómez Torres, lo presentó el veintinueve siguiente; mientras que el actor Fabio Sistos Rangel, manifiesta haber tenido conocimiento del mismo el veintisiete de septiembre al haberse publicado en esa fecha en la página electrónica del *IEM* y su demanda fue planteada el primero de octubre siguiente, siendo que respecto de la publicación en la página web, la responsable al rendir su informe circunstanciado señaló que efectivamente se publicó en el sitio oficial de internet de dicho Instituto a las quince horas con treinta minutos de la fecha señalada.

En consecuencia, como se adelantó, ambas demandas fueron promovidas dentro de los cuatro días siguientes a que tuvieron conocimiento del acuerdo reclamado.

2. Forma. Ambas demandas se presentaron por escrito; constan los nombres, las firmas de los promoventes y el carácter con el que se ostentan; también se indica domicilio y autorizados para recibir notificaciones en la capital del Estado; asimismo, se

identifican tanto el acto impugnado como la autoridad responsable; contienen la mención expresa y clara de los hechos en que se sustentan las impugnaciones, los agravios causados, los preceptos presuntamente violados y se aportan pruebas.

3. Legitimación. Los presentes juicios ciudadanos fueron promovidos por parte legítima, de conformidad con los numerales 13, fracción I, 15, fracción IV, 73, y 74 inciso c), de la citada ley adjetiva electoral, al hacerse valer por ciudadanos por su propio derecho que aducen violaciones a sus derechos político-electorales de ser votados.

4. Interés legítimo. Además los actores cuentan con interés legítimo para promover los presentes juicios, porque dadas las particularidades del caso, quienes promueven tienen derecho a tener certeza respecto de las reglas que serán aplicables para la obtención y verificación de los apoyos ciudadanos que reciban quienes aspiren a una candidatura independiente en el proceso electoral 2017-2018, en su calidad de ciudadanas y ciudadanos que podrían aspirar a una candidatura independiente.

Tal determinación es acorde con lo sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁹, al resolver el expediente SUP-JDC-841/2017 y Acumulados, en el sentido de que es congruente con una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, en

⁹ En adelante Sala Superior.

correlación con el 17, párrafo segundo; 35, fracciones I y II, 41, base I, segundo párrafo y base VI, y 133, todos de la Constitución Federal, así como 1, 2, 8, 23, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y con diversos criterios adoptados por la propia *Sala Superior* respecto del alcance del principio *pro persona*, en su vertiente *pro actione*, relacionados con los derechos de participación política de personas, tal como se advierte de las jurisprudencias 8/2015¹⁰ y 9/215¹¹, de rubros: **“INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”**, e **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.”**

5. Definitividad. Se tiene por cumplido este requisito de procedencia, toda vez que la legislación local electoral no prevé algún medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la sustanciación del presente juicio, por medio del cual pudiera ser acogida la pretensión de los promoventes.

¹⁰ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

¹¹ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 18, 19 y 20.

Acorde a lo anterior, una vez satisfechos los requisitos de forma y de procedencia de los juicios ciudadanos que nos ocupan y al no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia, se aborda el estudio de fondo de la cuestión planteada.

CUARTO. Agravios y metodología de estudio. Conforme a lo establecido en el artículo 32, fracción II, de la Ley de Justicia en Materia Electoral, no se transcribirán los agravios, sólo se hace una síntesis de los expuestos por los actores en sus demandas.

Lo anterior, sin soslayar el deber que tiene este órgano jurisdiccional de examinar e interpretar íntegramente las demandas respectivas, a fin de identificar los agravios expuestos, con el objeto de llevar a cabo su análisis, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos planteados.

Avala lo expuesto, en vía de orientación, lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”.¹²

¹² Jurisprudencia 2ª.J.58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Mayo de 2010, Novena Época, página 830.

Asimismo, resultan aplicables los criterios emitidos por la *Sala Superior*.

“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”.¹³

“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”.¹⁴

En ese tenor, los actores señalan respectivamente, los siguientes agravios:

- **Carla del Rocío Gómez Torres, actora en el juicio ciudadano TEEM-JDC-036/2017, aduce:**

1. Que el artículo 24 del *Reglamento* contempla un procedimiento irracional, excesivo y desproporcionado para la obtención del respaldo ciudadano al imponer la obligación de que los ciudadanos que desean realizar su respaldo acudan al Comité, lo que implica la utilización de recursos humanos, financieros y tiempo propios traduciéndose en una carga

¹³Jurisprudencia 4/99, localizable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencias y tesis en materia electoral, Jurisprudencia Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 445 y 446.

¹⁴Jurisprudencia 3/2000, consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencias y tesis en materia electoral, Jurisprudencia Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 122 y 123.

excesiva para el ciudadano, trastocando los principios de certeza y necesidad.

2. Que el aspirante al no recibir financiamiento público en esta etapa, ve afectado su derecho a ser votado ya que le implica la movilización de ciudadanos hacia el Comité en la dinámica de pedir a los ciudadanos el trasladarse a manifestar su apoyo, dificultando la obtención de los mismos, generándose un gasto de recursos y de tiempo.

3. Que dicho procedimiento desmotiva la participación ciudadana, además del tiempo que implicará el llenado del formato y el manejo de la documentación física, como el original y copia de credencial para votar.

4. Que el procedimiento aprobado por el *IEM* dificulta la obtención del apoyo ciudadano cuando esta manifestación es la esencia de ser para los aspirantes a una candidatura independiente.

5. Que el Instituto Nacional Electoral¹⁵ a fin de proteger y facilitar la obtención de tal requisito, implementó la aplicación móvil aprobada mediante Acuerdo INE/CG387/2017, herramienta tecnológica que fue puesta a disposición de los Organismos Públicos Locales para su uso en los Procesos Electorales respectivos, por lo que solicita se suspenda el procedimiento

¹⁵ A partir de aquí INE.

establecido por la responsable en el *Reglamento* y se ordene al *IEM* la implementación de la referida aplicación móvil.

- **Por su parte, Fabio Sistos Rangel actor en el juicio ciudadano TEEM-JDC-037/2017, alega:**

6. Que lo dispuesto por el artículo 24 del *Reglamento* del *IEM*, violenta su derecho político electoral a ser votado y acceder en plenitud a una candidatura independiente, al exigir que la recepción del apoyo ciudadano, sólo puedan recibirla los funcionarios electorales y en las instalaciones de los Comités Municipales o Distritales, lo cual, en su concepto, se traduce en una carga desproporcionada tanto para el ciudadano que quiere manifestar su apoyo, como del aspirante para recabarlo.

7. Que la responsable limitó el derecho de votar y ser votado sin una adecuada motivación, en razón de que no verificó que la medida implementada fuera proporcional, pues con ella no se hace más eficiente la recolección de apoyos, captura de datos y verificación del cumplimiento de los requisitos legales, limitando el ejercicio efectivo del derecho constitucional a ser votado de las personas que deseen aspirar a una candidatura independiente y de votar a quienes pretendan promover este tipo de candidaturas.

8. Que no observó tal circunstancia, máxime cuando existen alternativas más benéficas o menos intrusivas como que los propios aspirantes sean quienes recojan las manifestaciones de apoyo ciudadano.

9. Que igualmente debió implementar la utilización de mecanismos tecnológicos como la aplicación móvil para recabarlas aprobada por el *INE*, cuestión que ya fue valorada y confirmada por la *Sala Superior*.

10. Que ha sido criterio en múltiples tesis que para hacer efectiva la operatividad del ejercicio del derecho a contender en candidaturas independientes es necesario instrumentar requisitos y medidas orientadas a darle viabilidad y asegurar el desarrollo de la prerrogativa en su mayor dimensión, cuestiones que no fueron tomadas en cuenta por la responsable, y por tanto, solicita que se realice el test de proporcionalidad para determinar primero la nulidad del artículo 24 del *Reglamento* y de ser necesario la inaplicación del 312 del *Código Electoral*, por contravenir el derecho fundamental de votar y ser votado.

11. Que de manera vaga, desproporcional e ilegal se establece el porcentaje de firmas exigibles a los aspirantes a integrar la planilla de un Ayuntamiento que busque la elección consecutiva, lo cual vulnera los principios de seguridad jurídica, certeza, proporcionalidad, el deber de motivar y la congruencia interna, ante la falta de armonía entre las disposiciones 27 y 35 del *Reglamento*, lo que genera la incongruencia interna del mismo, en razón de que el primero de los numerales citados establece que el porcentaje de apoyo ciudadano requerido en caso de Ayuntamientos es del 2% dos por ciento de la lista nominal, y el numeral 35, fracción III señala que los integrantes de las planillas que aspiren por primera ocasión deben cumplir con los requisitos

del citado *Reglamento*, pero sin establecer el porcentaje que le corresponde al nuevo o nuevos integrantes en lo individual, dejando en estado de indefensión a los ciudadanos por la falta de certeza y seguridad jurídica.

A más que, suponiendo que fuera el 2% dos por ciento, tampoco se clarifica si cada nuevo miembro de la planilla independiente debe recabarlos de forma individual o si pueden agruparse y hacerlo de forma colectiva.

12. Que la responsable omitió su deber de motivar razonablemente sobre esta regulación.

13. Que en el supuesto de que se interpretara que el porcentaje es del 2% dos por ciento por cada nuevo miembro, devendría en una evidente, ilegal e injustificada desproporción normativa que no soportaría el menor análisis del test de proporcionalidad y que si bien el *Código Electoral* no prevé ni regula con precisión este supuesto, el *Reglamento* no resuelve esta laguna legal.

14. Que las fracciones VI y VII del numeral 35, del *Reglamento* limitan y restringen las libertades de expresión, reunión y asociación, al no permitirle a los integrantes de una planilla que busca la elección consecutiva participar en eventos de apoyo para la obtención del respaldo ciudadano de un aspirante nuevo que se integra a la misma.

15. Que tales limitantes, resultan discriminatorias, desproporcionadas e ilegales; en razón de que plantean

restricciones que no tienen otros funcionarios públicos, como los miembros de un Ayuntamiento emanado de un partido político, que, con independencia de las prohibiciones legalmente establecidas, pueden apoyar a cualquier precandidato incluso de su propio partido; además la responsable no realizó test de proporcionalidad alguno que permitiera conocer las razones de tales restricciones o deducir con certeza cuales son las finalidades que buscaba alcanzar y que justificara limitar un derecho fundamental.

16. Que las restricciones contenidas en el artículo 35 del *Reglamento*, se refieren a hechos y actos ocurridos en tiempos diversos, por lo que la etapa de obtener el apoyo ciudadano es previo a que los integrantes de una fórmula o planilla hayan manifestado su intención de buscar una elección consecutiva, de forma ilegal se restringieron los derechos de asociación y reunión al impedir toda forma de asistir a eventos de respaldo para recabar apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes, por lo que se establece de forma retroactiva e ilegal una prohibición a una persona que aún no ha actualizado una condición subjetiva como decidir su elección consecutiva.

Metodología de estudio. Los agravios expuestos serán estudiados agrupándose aquellos que, por su naturaleza deban ser analizados de manera conjunta, sin que ello implique una lesión a los promoventes, tal como lo ha referido la *Sala*

Superior, en el criterio intitulado: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**¹⁶.

Así las cosas, de lo anterior, se destacan cuatro temas fundamentales que serán estudiados en el siguiente orden:

1. La implementación de la aplicación móvil para la obtención del apoyo ciudadano.
2. El procedimiento de recepción de apoyos sólo en los Comités Municipales y por funcionarios electorales, así como la proporcionalidad del procedimiento de recepción de apoyos en los Comités Municipales.
3. El porcentaje de apoyo ciudadano requerido para quienes pretendan integrarse de manera individual a un Ayuntamiento, que busque la elección consecutiva, así como su obtención de manera individual o colectiva.
4. La restricción, para quienes busquen la elección consecutiva, de participar en la etapa de obtención del respaldo ciudadano.

QUINTO. Estudio de fondo.

1. La Implementación de una aplicación móvil para la obtención del apoyo ciudadano.

En su concepto, los actores sostienen que la responsable implementar la herramienta tecnológica aprobada por el *INE*

¹⁶Jurisprudencia 4/2000, localizable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencias y tesis en materia electoral, Jurisprudencia Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 125.

debió en el Acuerdo INE/CG387/2017, relativo a los referidos *Lineamientos*, en aras de simplificar dicho proceso y maximizar los derechos político-electorales de votar y ser votado, máxime que de la misma ya fue valorada y confirmada por la *Sala Superior* y de que dicha aplicación móvil fue hecha de su conocimiento del *IEM* por la propia autoridad nacional.

Los agravios hechos valer en el presente tema son **infundados** por una parte, y **fundados** en otra.

En primer lugar, cabe precisar que el análisis sobre el que versará el presente apartado, será partiendo de lo dispuesto en el *Reglamento*, es decir, respecto de cuestiones abstractas e impersonales, por tanto, el estudio será en cuanto si el *IEM* debió o no prever alguna disposición reglamentaria que permitiere, en su momento implementar una solución o medida tecnológica como la del *INE* u otra similar, o prever ambos mecanismos.

Y ello es así ya que lo que impugnan los actores, es precisamente la invalidez de algunas disposiciones reglamentarias, y no así, su puesta en práctica o su aplicación.

De igual manera, resulta necesario establecer que, como se verá más adelante, el procedimiento para recabar el respaldo ciudadano relativo a las candidaturas independientes adoptado por el *IEM* en el *Reglamento* es acorde a la libre configuración legislativa que en su momento ejerció el legislador michoacano por lo que, el estudio sobre la viabilidad o no de la mencionada

herramienta tecnológica, solamente se analizará en la inteligencia de que su previsión reglamentaria pueda favorecer la recepción de apoyo ciudadano, pero en el marco del procedimiento establecido en la normativa electoral del estado, esto es, en la medida que permita agilizar el procedimiento configurado legalmente.

Además de que, como se destacará en los siguientes párrafos, cuando la *Sala Superior* se pronunció sobre si la implementación de la aplicación móvil era válida o no, lo hizo argumentando que tal herramienta *“únicamente sustituye el mecanismo tradicional de recolección de las cédulas de respaldo y la copia de la credencial para votar exigidas por la ley”*, esto es, desde su perspectiva, no se estaba incorporando un requisito adicional a la normativa federal, sino solamente se estaba considerando un instrumento tecnológico para lograr el cumplimiento de los ya establecidos por la ley, por tanto, mucho menos se estaba modificando el procedimiento de recepción de apoyos, como aquí lo pretenden los actores.

En efecto, para una mejor comprensión del tema, resulta pertinente referir las razones que sostuvo la *Sala Superior* al resolver el SUP-JDC-841/2017 y Acumulados, y que, en lo que interesa, fueron los siguientes:

*“... lejos de restringir desproporcionadamente el derecho al voto de los actores, **la nueva aplicación lo maximiza**, siendo un **método más efectivo para la protección de los derechos humanos** de los aspirantes y de la ciudadanía que el método anterior basado en la utilización en papel y el uso de fotocopias...”*

Llegando a la siguiente conclusión:

*“... esta Sala Superior concluye que **la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano a los candidatos independientes, no es contraria a lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 41, bases II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, toda vez que en forma alguna constituye una limitante desproporcionada e injustificada a los candidatos independientes, sino que **se trata de un mecanismo que simplificará de manera importante, recabar el apoyo ciudadano, para dar cumplimiento a tal requisito...**”*

(Lo resaltado es propio de este Tribunal)

Adicional a lo anterior, como también lo consideró la *Sala Superior* tal medida no resulta ajena a cualquier posibilidad real y objetiva, si se toma en cuenta el uso generalizado de las herramientas tecnológicas en la actualidad, ello de conformidad con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), a saber:

“... entre los años dos mil quince y dos mil dieciséis, los usuarios de telefonía celular que disponen de un Smartphone aumentaron en diez millones (10´000,000) de personas...”

Bajo este contexto, lo **infundado** de los agravios planteados estriba en que los actores parten de una premisa incorrecta en el sentido de considerar que, sobre la base del precedente invocado, la implementación del dispositivo móvil automáticamente traerá como consecuencia la instauración en el Estado de un procedimiento abierto de recolección de apoyos, cuando lo validado por la *Sala Superior* fue una sustitución del mecanismo tradicional por una herramienta electrónica, y por

tanto, el hecho de que ahora se proponga su adopción en el procedimiento de recepción de apoyos en Michoacán, no supone de manera directa y como efecto inmediato el que se tenga que variar el procedimiento ya establecido, el cual, como se razonará, fue confeccionado por el legislador estatal en ejercicio de su libertad configurativa.

Esto es, la *Sala Superior* no se pronunció sobre la validez o no del procedimiento previsto en la *LGIFE* a nivel federal, sino a uno de sus varios requisitos; esto es, sobre el formato tradicional y su sustitución, por lo que, en ese sentido, tal precedente no puede servir de sustento a la pretensión de los promoventes de variar el procedimiento de recolección de apoyos, y por ello, esta parte de su pretensión deviene infundada.

Sin embargo, lo **fundado** de los agravios hechos valer sobre la desmotivación que genera el llenado del formato y el manejo de la documentación física, estriba en que, si bien es cierto que el *Código Electoral* en la entidad plantea un proceso para recepcionar el respaldo ciudadano a favor de los aspirantes a candidatos independientes ante la propia autoridad, también lo es que ello no significa un impedimento para incorporar una disposición a nivel reglamentario que sirva de pauta para, en su caso, introducir el mecanismo tecnológico aprobado por el *INE* – máxime que la propia autoridad nacional lo puso a consideración del *IEM*–, o alguna otra herramienta tecnológica que cumpla con las características de facilitar el proceso ya previsto para recabar el apoyo ciudadano.

Más aún cuando dicho instrumento puede armonizar o ser compatible con el procedimiento previsto en la normativa electoral y en los lineamientos aprobados, en la medida que pueda agilizar la recepción de apoyos, dentro de los inmuebles autorizados para tal efecto.

Se estima así, dado que tal aplicación, como lo razonó la *Sala Superior*, es una herramienta que agiliza el proceso de la obtención del apoyo ciudadano, cuya función principal es sustituir la cédula de respaldo en papel por un archivo electrónico, y de la misma manera opera con las copias de las credenciales de elector de los ciudadanos que decidan manifestar su apoyo a algún aspirante, facilitando así el proceso.

De tal suerte que, ya sea que el apoyo se brinde en un espacio público, o que se manifieste ante la autoridad electoral, como en el caso de Michoacán, se puede cumplir la finalidad de dicha aplicación, y que sería dotar de mayor rapidez al proceso de obtención del apoyo ciudadano, lo que puede incentivar, a juicio de este Tribunal, la participación ciudadana.

En apoyo a lo anterior, se estima necesario revisar lo señalado sobre el procedimiento para la obtención del respaldo ciudadano en la *LGIPE* en comparación con lo que establece el *Código Electoral*, a efecto de razonar en relación a la actuación del *IEM* en cuanto a ponderar la adición de una disposición reglamentaria que de sustento jurídico a la implementación, en su caso, un mecanismo tecnológico más ágil.

En tal sentido, se tiene que de acuerdo a lo previsto en los numerales 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI, en relación con el 385, párrafo 2, inciso b) de la *LGIFE*, las y los ciudadanos que aspiren a participar mediante una candidatura independiente, deberán acompañar a su solicitud de registro la cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar con fotografía vigente de cada una de las y los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de la Ley, así como copia de la credencial para votar vigente de quienes respalden la candidatura.

Ahora, de manera similar el numeral 308 en relación con el referido arábigo 312, ambos del *Código Electoral* establecen que en la etapa de respaldo ciudadano quienes decidan manifestar su apoyo a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para ello, ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, con copia y original de su credencial para votar vigente, mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del *IEM*, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.

Así, se tiene que en ambos casos, se contemplan requisitos semejantes para la obtención del respaldo ciudadano, como son el llenado de una cédula o formato y el acompañamiento de la

copia de la credencial de elector del ciudadano que decida manifestar su respaldo a un aspirante a candidato independiente.

Y en ambos casos, para el cumplimiento de tales requisitos *–formato y copia–*, una aplicación tecnológica puede facilitar su observancia, a más que, puede constituir un incentivo a favor de los ciudadanos.

De ahí, que este Tribunal estime que el referido procedimiento para recabar el apoyo ciudadano descrito en la normativa local no resulta ser un impedimento para que se considere la implementación de una aplicación del tipo señalado, más aún cuando, como se ha insistido, su previsión normativa tendría que verificarse en el marco del procedimiento establecido en la normativa electoral local.

Por tanto, este órgano jurisdiccional estima que en atención al principio de progresividad¹⁷ que es uno de los principios rectores

¹⁷Acorde a lo dispuesto en la Jurisprudencia **28/2015** de rubro y texto siguientes: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.-** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones *–formales o interpretativas–* al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación

de los derechos humanos, incluidos los político-electorales y tomando en consideración que entre los fines del *IEM*, se encuentra el de contribuir con el desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio pleno de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, en relación con la obligación constitucional que tienen las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos humanos.

Lo procedente es que la autoridad responsable, en ejercicio de su facultad reglamentaria, adicione al *Reglamento* una previsión normativa que permita implementar una alternativa tecnológica más ágil para que, tanto los ciudadanos, así como los aspirantes a una candidatura independiente al momento de pedir el apoyo puedan cumplir de manera simplificada con el requisito de la obtención de apoyo ciudadano, ante la autoridad electoral, tanto en lo relativo al llenado y documento físico del formato, como en lo relacionado con la copia física de la credencial para votar con fotografía.

Sin que ello se traduzca en un exceso a su facultad reglamentaria, dado que no se estaría introduciendo un requisito adicional a los legalmente exigidos, por el contrario este mecanismo tecnológico ayudaría a lograr con mayor rapidez y efectividad el cumplimiento de uno de los ya establecidos en la ley, como es, obtener el apoyo ciudadano requerido en la legislación electoral, de manera más ágil, incluso se puede

de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.”

apreciar que será una opción más para los ciudadanos si en su momento deciden dar el apoyo, porque podrán decidir si lo hacen por este medio o por el que ya está estipulado.

No escapa a este Tribunal que al aprobarse dicha previsión reglamentaria, y con ello la eventual implementación de tal herramienta tecnológica; y toda vez que es posible la existencia de casos donde sobrevenga un impedimento material o tecnológico para recabar el apoyo ciudadano y en atención al principio de mantener condiciones igualitarias en la contienda, la responsable deberá prever normativamente la utilización de ambos instrumentos, lo que permitirá atender casos concretos a partir de situaciones específicas.

Por tanto, dentro de la disposición reglamentaria se deberán precisar regímenes de excepción, para en su momento poder aplicarlos dependiendo de circunstancias determinadas.

2. El procedimiento de recepción de apoyos sólo en los Comités Municipales y por funcionarios electorales, así como la proporcionalidad de dicho procedimiento.

Como ya se anticipaba, en relación con el presente tema sustancialmente los actores se inconforman del proceso de recepción de apoyos, pues a su decir, éste resulta irracional, excesivo y desproporcionado, al obligar la recepción del respaldo ciudadano únicamente por los Comités Municipales que correspondan a la demarcación por la que se pretenda

competir y por los funcionarios electorales, lo que dificulta la obtención de los mismos, al mismo tiempo que se traduce en una carga excesiva para el ciudadano, por lo que debió implementarse otra alternativa más benéfica o menos intrusiva como que los propios aspirantes fueran quienes recogieran las manifestaciones de apoyo, o la propia aplicación móvil para la obtención de dicho respaldo, por lo que piden de este Tribunal, tanto la nulidad del artículo 24 del *Reglamento* como la inaplicación del numeral 312 del *Código Electoral*.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que los planteamientos de los promoventes son en una parte **infundados** y, en otra, **fundados** en virtud de lo que a continuación se explica:

Primeramente es oportuno destacar que, a partir de la reforma constitucional de 2012¹⁸, el derecho a ser votado incluyó la posibilidad de participar en los comicios no solamente a los partidos políticos, sino también a los ciudadanos bajo la figura de candidaturas independientes; lo que en su momento se vio materializado en la reforma político-electoral de 2014¹⁹, con motivo de la cual se reconoció a favor de las legislaturas locales la **libertad configurativa** para que emitieran la normatividad correspondiente que regulara la figura jurídica de candidaturas independientes, en términos de lo prescrito por el artículo 116 de

¹⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 2012.

¹⁹ A través del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral de diez de febrero de dos mil catorce.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

*IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, **las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:***

...

*p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su **registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular**, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.” (Lo resaltado es propio de este Tribunal)*

En ese sentido, en relación con la mencionada libertad configurativa la Suprema Corte²⁰ ha razonado: *“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p) de la Carta Magna, y 357, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las entidades federativas tienen la obligación de proveer un marco normativo que garantice el acceso de los ciudadanos a las candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, en el entendido de que la regulación que adopten no puede hacer nugatorio ni obstaculizar indebidamente dicha*

²⁰ Como se sostuvo en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

prerrogativa, sino que las bases y requisitos que rijan esta figura deben ser razonables, es decir, no deben resultar excesivos o desproporcionados”.

De igual forma, la Suprema Corte²¹ ha puntualizado que la legislación electoral de las entidades federativas debe garantizar, entre otros aspectos, que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y a acceder a la radio y televisión, en términos de la legislación correspondiente, además de que se establezcan las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes a cualquier cargo de elección popular dentro de los comicios locales. Tarea en la que gozan de una importante libertad configurativa.

Así, en el contexto argumentativo de la línea trazada por nuestro máximo Tribunal, se invoca lo razonado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el SUP-JDC-037/2001, en donde sostuvo que, el derecho ciudadano a ser votado se trata de un derecho de base constitucional y configuración legal.

Lo que implica, entonces que tal derecho requiere ser regulado a través de normas secundarias, las cuales se deben ajustar a las bases previstas en la propia Constitución, respetando su contenido esencial, armonizado con otros derechos

²¹ En las Acciones de Inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014; así como en la 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014; y, en las acumuladas 43/2014, 47/2014, 48/2014 y 57/2014.

fundamentales de igual jerarquía y salvaguardando los principios que rigen el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Por tanto, válidamente se desprende que los requisitos establecidos en la legislación local para acceder a un cargo de elección no tienen que corresponder con los establecidos a nivel configurativo en la *LGIFE*, ello en armonía con lo previsto en el arábigo 357, numeral 2, de la citada Ley General, el cual dispone que en materia de candidaturas independientes, las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normativa correspondiente, en los términos del invocado inciso p), de la fracción IV, del artículo 116 constitucional.

Así, para el caso concreto, y en lo que interesa, se tiene lo dispuesto en la *Constitución Local* al referir que:

“Artículo 13. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, laico, representativo y popular, de conformidad con el Pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

...

*Los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales, distritales y municipales, teniendo el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. **Los ciudadanos tendrán derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.** Los partidos políticos locales que no alcancen el 3 por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo, le será*

cancelado su registro.” (Lo resaltado es propio de este Tribunal)

Por su parte, el artículo 302 del *Código Electoral* establece que el Consejo General del *IEM* aprobará los Lineamientos y la Convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como aspirantes a candidatos independientes a un cargo de elección popular.

Y el 312 del mismo ordenamiento prevé lo relativo al procedimiento para recabar el apoyo ciudadano a dichos aspirantes a una candidatura independiente, estableciendo lo siguiente:

*“ARTÍCULO 312. Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente **deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para ello, ante los funcionarios electorales que se designen** y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, con copia original de su credencial para votar vigente, mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.*

...

Los inmuebles que se destinarán para la recepción de la manifestación del respaldo ciudadano serán:

...

*III. Para **aspirantes a los Ayuntamientos** será en la **sede del Comité Municipal** que corresponda a la demarcación por la que pretenda competir, y exclusivamente por ciudadanos con domicilio en el ámbito territorial que aspira...” (Lo resaltado es propio de este Tribunal)*

En ese sentido, se puede destacar que el legislador michoacano en ejercicio pleno de la libertad configurativa que le confirió la

propia *Constitución Federal*, reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y plasmado igualmente en la *LGIFE*, todo ello, en los términos anotados, adoptó en tratándose de la etapa de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, por un modelo de recepción directa ante la autoridad administrativa electoral.

Ello, acorde con lo dispuesto en el citado numeral 312 del *Código Electoral* de cuyo enunciado normativo se desprende que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente para la elección de Ayuntamientos deberán comparecer personalmente a la sede del Comité Municipal que corresponda a la demarcación por la que pretenda competir, ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, con copia y original de su credencial para votar vigente, mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.

Ahora, si bien como se indicó, las entidades federativas cuentan con la más amplia e importante libertad configurativa, también lo es que éste no puede traducirse en disposiciones que obstaculicen el ejercicio del derecho a ser votados, por lo que se impone la exigencia de que éstas sean razonables, es decir, que no resulten excesivas o desproporcionadas.

Y en ese sentido, este cuerpo colegiado estima que el procedimiento establecido para la obtención del respaldo ciudadano en sí mismo no resulta desproporcionado o excesivo, como lo afirman los promoventes.

Lo anterior es así, ya que como lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, y a partir de ello analizar la constitucionalidad del artículo 312, párrafo primero, del *Código Electoral*²², la finalidad del procedimiento referido es constatar, con certeza, quién de los aspirantes a ser registrados como candidatos ciudadanos obtuvo un mayor número de respaldos, a efecto de que se le reconozca la posibilidad de ser registrado con tal carácter.

Cabe precisar que, si bien en dicha acción de inconstitucionalidad el motivo de pronunciamiento de nuestro Máximo Tribunal versó sobre la obligación de presentar copia de la credencial para votar en razón de la manifestación de apoyo; también lo es que, de sus consideraciones, se desprende que, desde su perspectiva, y en lo general, *“la finalidad del procedimiento referido es constatar, con certeza, quien de los aspirantes a ser registrados como candidatos ciudadanos obtuvo un mayor número de respaldos, a efecto de que se le reconozca la posibilidad de ser registrado con tal carácter”*.

²² En la Acción de Inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.

Siguió sosteniendo la Suprema Corte: *“los requisitos a los que aluden los preceptos antes señalados constituyen los elementos mínimos necesarios para acreditar que los aspirantes a candidatos independientes cumplen las condiciones básicas de elegibilidad necesarias para ocupar un cargo de elección popular, cuando menos, en lo relativo a la representatividad que debe tener, conforme a la norma comicial del Estado, para participar en condiciones de equidad en la contienda electoral.”*

Por tanto, a partir de tales razones se puede sostener que el procedimiento de recepción del respaldo ciudadano en una candidatura independiente en el caso de Michoacán, además de que fue producto de la libre configuración del Congreso Estatal también cuenta con requisitos razonables, en tanto que tienen el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección.

Y el que deba hacerse de manera directa ante la autoridad administrativa electoral, no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable a fin de garantizar, tanto al interesado como a la ciudadanía, así como a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato tuvo un apoyo ciudadano incuestionable.

Esto es, el procedimiento impugnado –como se abundará más adelante–, persigue un fin legítimo y es idóneo, ya que busca

dotar de certeza la recepción de apoyos y con ello acreditar la representatividad ciudadana de los aspirantes.

Sin que escape a este Tribunal que dicho mecanismo no constituye una medida ajena a la realidad, pues vale mencionar que en el Estado se cuenta con el antecedente de que en el proceso electoral 2014-2015, y particularmente en la elección del Ayuntamiento de Morelia, un candidato independiente obtuvo su registro a través del procedimiento antes descrito; dicho sea de paso está al frente del mismo.

Asimismo, también resulta **infundado** el argumento de que se afecta a la actora porque al carecer de financiamiento público le implica erogar recursos financieros propios, con motivo de la movilización de ciudadanos.

Y ello es así, en primer lugar porque dicha situación dista mucho de la esencia del financiamiento público cuya naturaleza es diversa; y por otra, se estima que tal alegato parte de una premisa errónea, ya que la etapa de respaldo ciudadano contempla, como primer paso, la posibilidad del aspirante, para realizar una serie de actividades como escritos, publicaciones, proyecciones, imágenes, reuniones públicas, asambleas, internet, proyecciones en salas de cine, en los espacios publicitarios correspondientes y perifoneo; todo ello con la finalidad de lograr el convencimiento de la ciudadanía a efecto de que manifiesten su apoyo a favor de un determinado aspirante.

En ese sentido, puede válidamente decirse que dicho apoyo constituye una decisión personal y espontánea que cada ciudadano exterioriza acudiendo ante la autoridad administrativa electoral, bajo el procedimiento ya descrito, esto es con el llenando del correspondiente formato de apoyo y presentando la copia de su credencial para votar, lo cual incluso, por lo ya resuelto hasta aquí, se verá maximizado y agilizado con la eventual implementación de alguna herramienta tecnológica.

Por tanto, el aspirante no está obligado a trasladar a los ciudadanos hasta las instalaciones previstas para que presenten el apoyo correspondiente, sino que es el ciudadano bajo su propia voluntad, e impulsado por la convicción que en su caso haya generado el aspirante, que acudirá ante la mesa receptora a manifestar el referido respaldo.

Misma calificativa de **infundado** merecen los argumentos tendentes a señalar que no se verificó un test de proporcionalidad, y de que existen alternativas más benéficas o menos intrusivas, al tiempo que debió atenderse el principio *pro homine*, así como al contenido de diversas disposiciones constitucionales, convencionales y directrices internacionales, como la mencionada Convención de Venecia.

Al respecto, contrariamente a lo argumentado por el actor, este Tribunal destaca que carece de base jurídica que le permita establecer cuál de las varias alternativas existentes a nivel

nacional puede resultar la más benéfica o menos intrusiva; pues en todo caso lo procedente, a partir de lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la libertad configurativa, es la obligación de verificar en esta sede, si lo configurado en su momento por el legislador local resulta excesivo o desproporcional en función a la figura de las candidaturas independientes, y respecto del procedimiento para recabar el apoyo ciudadano, lo cual se analizará más adelante.

De lo hasta aquí expuesto que se estimen **infundados** los argumentos referidos por los actores.

Sin embargo, lo **fundado** de los mismos, estriba en que ciertamente resulta un obstáculo la previsión reglamentaria de que sea solamente un Comité Municipal el que se encargue de recepcionar los apoyos ciudadanos, en particular en aquellos municipios con alta densidad poblacional.

Y si bien no escapa a este Tribunal que el *Código Electoral* es claro en establecer que la recepción del apoyo será en los respectivos Comités Municipales; también lo es que, como se ha sostenido, la finalidad de la facultad reglamentaria del *IEM* implica establecer el cómo hacer operativo el modelo de recepción, a más que no se estaría incorporando un requisito adicional, sino maximizando uno que ya está previsto normativamente, tal y como lo hizo el propio *IEM* en el proceso electoral local pasado, en donde emitió el acuerdo CG-49/2014, a través del cual se habilitaron los Consejos Electorales de los Comités Distritales correspondientes a los Distritos 10, 11, 16 y 17 de Morelia y 14 y 20 de Uruapan, para la recepción de las

manifestaciones de respaldo a los aspirantes a candidatos independientes a Gobernador y Ayuntamientos.

Y es que, ciertamente el hecho de que la recepción de apoyo sólo pueda verificarse en un domicilio, en ciertos supuestos puede transformarse en un obstáculo, ya que más allá de permitir que el ciudadano tenga opciones para acercarse a presentar su apoyo, en la práctica al canalizarse todas las manifestaciones a un solo inmueble, puede entorpecer su recepción, y por ello, la idoneidad de contar con una previsión normativa que permita la habilitación de otros espacios para la recolección de apoyos, dependiendo de cada caso concreto.

Por tal razón, la autoridad administrativa electoral responsable atendiendo a su facultad reglamentaria antes descrita, y para dotar de certeza el procedimiento de recepción de apoyos así como maximizarlo, en el *Reglamento* impugnado deberá considerar una previsión reglamentaria, la cual llegado el momento, sirva de sustento para habilitar más inmuebles de recepción, así como la cantidad de funcionarios que habrán de atenderlos, sin que en este caso tenga que realizarlo a través de un acuerdo posterior, como así ocurrió en el proceso electoral pasado 2014-2015, en el que mediante acuerdo CG-49/2014, de veintiséis de noviembre de dos mil catorce, en donde hizo dicha habilitación a fin de recepcionar las manifestaciones de respaldo a los aspirantes a candidatos independientes a Gobernador y ayuntamientos de Morelia y Uruapan, para el referido proceso.

Lo anterior implicará, cumplir con la finalidad de la facultad reglamentaria del Instituto, en razón de que hará efectiva la normativa legal en el sentido de complementar y facilitar la aplicación del procedimiento previsto normativamente, en la inteligencia de que dicha determinación, no implica incorporar un requisito adicional, sino permitir el cumplimiento de lo ya previsto; en ese caso, maximizar las condiciones para facilitar la recepción del apoyo ciudadano.

Ya que lo anterior, a juicio de este Tribunal permitirá acercar al ciudadano la posibilidad de manifestar su apoyo a favor de cierto aspirante a candidato independiente.

Proporcionalidad del procedimiento de recepción de apoyos en los Comités Municipales.

En este apartado, se analizarán los agravios relativos al test de proporcionalidad que refieren los actores debe hacerse para determinar la nulidad del artículo 24 del *Reglamento* y, de ser necesario, la inaplicación del artículo 312 del *Código Electoral*, por contravenir el derecho fundamental de votar y ser votado.

Lo que este Tribunal considera **infundado** acorde con lo siguiente.

En primer lugar, se precisa que el estudio del presente apartado, se realizará partiendo de lo ya determinado en párrafos anteriores, esto es, lo concerniente a que la responsable debe considerar previsiones reglamentarias que permitan, tanto la

utilización de mecanismos tecnológicos que agilicen la recolección de apoyos; –tanto en lo relativo al formato como a la copia de la credencial– como la habilitación de más inmuebles y personal de recepción de apoyo ciudadano.

Precisado lo anterior, sobre la base del test de proporcionalidad la *Sala Superior* al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-841/2017, sostuvo que aquél constituye un método interpretativo para valorar la proporcionalidad de las restricciones legales a los derechos fundamentales, el cual tiene sustento en el ámbito de libertad del ejercicio de esos derechos, lo cual implica para el Estado el deber correlativo consistente en tutelarlos y evitar injerencias excesivas de los órganos de autoridad en el ámbito de los derechos del gobernado.

Así, de acuerdo a este test, para que la restricción sea proporcional debe tener un fin legítimo sustentado constitucionalmente. Por lo que, una vez que se dilucida la existencia de ese objetivo constitucional, se debe ponderar si la restricción es adecuada, necesaria e idónea para lograrlo. En caso de no cumplir esos requisitos, la restricción resultará desproporcionada y, por ende, inconstitucional y contraria a lo establecido en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

En este sentido, en el supuesto de que no se advierta la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente, o en caso de que la restricción en el ejercicio de un derecho

fundamental no sea proporcional, razonable e idónea, no se debe aplicar y es necesario optar por aquella que sea conforme a las reglas y principios constitucionales para la solución de la controversia.

Ahora, los dispositivos que se pretende sean sometidos a revisión, esto es, el referido numeral 312 del *Código Electoral* y el 24 del *Reglamento*, respectivamente, señalan que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a algún aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles y ante los funcionarios electorales designados para ello, con copia y original de su credencial para votar vigente y mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el *IEM*.

En ese contexto, este órgano jurisdiccional considera que el procedimiento para la recepción de apoyos precisado, no es contrario a la *Constitución Federal*, como tampoco es excesivo o desproporcionado, ya que en modo alguno afecta el derecho de los ciudadanos a ser votados y de ser registrados como candidatos independientes.

A. La medida persigue un fin legítimo.

En principio, es pertinente destacar que el citado procedimiento tiene un fin legítimo, ya que se trata de un mecanismo de obtención de apoyo ciudadano diseñado por el legislador local, el cual tiene como objetivo brindar a los aspirantes a candidatos independientes la mayor certeza al momento de recibir las

cédulas de respaldo ciudadano, así como la copia de la credencial para votar con fotografía.

Lo anterior cumple con la finalidad constitucionalmente apuntada, al pretender dotar de certeza sobre quién emite el apoyo al aspirante, sin que de modo alguno dicho fin se traduzca en un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de ser votado mediante una candidatura independiente, ya que no se trata de la imposición de un procedimiento desmedido que atente contra ese derecho humano, sino de privilegiar el principio de certeza electoral, a través de la recepción de los apoyos ciudadanos en los lugares y personas previamente autorizados para tal efecto por la autoridad administrativa electoral, lo cual trae como consecuencia conseguir el fin legítimo para el que se instrumenta, consistente en facilitar el método de acreditar el apoyo ciudadano con el que debe cumplir un aspirante a una candidatura independiente.

Luego, contrariamente a lo alegado por los actores, este Tribunal Electoral considera que el procedimiento de recepción de apoyos en cuestión, sí tiene una finalidad legítima constitucional, al haberse creado para garantizar un principio constitucional como lo es la certeza en materia electoral.

Pues como lo ha sustentado la *Sala Superior* al resolver el juicio SUP-JDC-41/2013 y acumulados, resulta razonable el establecimiento de requisitos que den certeza del apoyo ciudadano a determinada candidatura independiente; y por ello,

en el caso particular, los ciudadanos que decidan otorgar su apoyo a determinado aspirante deben comparecer ante la autoridad electoral, lo que brinda una certeza sobre la identidad de las personas que acuden y de que los datos aportados son los que corresponden a cada una de ellas, lo que genera la certidumbre de que el apoyo brindado se da de manera libre y espontánea.

B. La medida es idónea.

Por otra parte, se estima que la configuración del procedimiento de recepción de los apoyos es idónea para poder garantizar que todos los contendientes de los procedimientos electorales acrediten debidamente que cuentan con el respaldo de una importante cantidad de ciudadanos, que los presente como una auténtica posibilidad de contender en los comicios.

Lo anterior es de ese modo ya que, la medida consistente en que los ciudadanos comparezcan ante la autoridad electoral a emitir su apoyo respecto del aspirante a candidato de su preferencia, da lugar a tener certeza respecto de la identidad de aquellos, lo cual, representa un beneficio directo para los aspirantes.

Máxime que como se ha determinado por este órgano colegiado se deberán prever cuestiones adicionales como habilitar más sedes para recepcionar el apoyo, así como la utilización de mecanismos tecnológicos que faciliten el llenado de formatos y la obtención del requisito relativo a la copia fotostática de la credencial de elector.

Además de que, con las medidas que se han determinado por este Tribunal para esta etapa de recolección de apoyo ciudadano, se estima que se reducirán los tiempos y costos, que en su caso se generarían de considerar únicamente lo estipulado en el *Reglamento*.

C. La medida es necesaria.

En cuanto al cumplimiento del requisito de asistir ante la autoridad electoral para emitir el apoyo ciudadano, este órgano jurisdiccional estima que de acuerdo al modelo del procedimiento de recepción de apoyos, diseñado por el legislador local, este resulta necesario para lograr que tanto los aspirantes a candidatos independientes, como los ciudadanos que decidan otorgarles su respaldo, e incluso los partidos políticos y la sociedad en general, tengan la certeza de que las personas que lleguen a consolidarse como candidatos independientes, efectivamente hayan cumplido a cabalidad con el porcentaje de apoyos exigido por la norma, y que hayan llegado hasta ese punto a través de un procedimiento transparente y legal; procedimiento que además será más ágil y efectivo con la habilitación de otros espacios para la recolección de apoyos y de un instrumento tecnológico; todo ello en beneficio de un proceso electoral en el que se respeten los principios constitucionales electorales.

Sin que tal procedimiento se vea afectado con la previsión de habilitar un mayor número de mesas de recepción de apoyo

ciudadano y la implementación de herramientas tecnológicas, pues por el contrario, con ello se maximiza el principio de certeza electoral, haciéndolo más rápido al interior de los inmuebles destinados para ello.

D. La medida es proporcional en sentido estricto.

El procedimiento de recepción de apoyos persigue una finalidad legítima constitucional, ya que de acuerdo a lo señalado en párrafos precedentes dicho mecanismo está orientado a maximizar la certeza en el ejercicio de los derechos de participación política de los aspirantes y de la ciudadanía.

Máxime que, como ya se dijo, lo que se pretende es ofrecer certeza tanto a los aspirantes a candidatos independientes, como a la ciudadanía que brinde su apoyo, en el sentido de que los respaldos sean recibidos en lugares y por personas debidamente autorizados por autoridad competente, a fin de que aquéllos se encuentre debidamente protegidos.

Por todo lo anterior, se considera que el procedimiento en cuestión no resulta una carga excesiva y contraria al derecho a ser votado de la ciudadanía que aspira a obtener una candidatura independiente, pues su fin está encaminado a que el principio de certeza se vea maximizado, en cuanto a la obtención del apoyo de la ciudadanía a favor de un aspirante.

Por último, no escapa a este órgano jurisdiccional, la experiencia que se tuvo en esta Entidad Federativa, en el pasado proceso

electoral, en donde se contó con el registro de candidaturas independientes, cumpliendo con el procedimiento previsto.

Consecuentemente, que se estime infundada inaplicación de los dispositivos legales que se han analizado.

3. El porcentaje de apoyo ciudadano requerido para quienes pretendan integrarse de manera individual a un Ayuntamiento que busque la elección consecutiva, así como su obtención de manera individual o colectiva.

Por otra parte, el ciudadano Fabio Sistos Rangel se duele de que la responsable violentó los principios de seguridad jurídica, certeza y proporcionalidad, toda vez que –a su decir– los artículos 27, fracción III, y 35 del *Reglamento* que emitió, no establecen con precisión el porcentaje de apoyo ciudadano que requiere algún aspirante a candidato independiente que pretenda integrar de manera individual uno de los espacios que compongan la planilla de un Ayuntamiento, que a su vez busque la elección consecutiva, lo que considera deja en estado de indefensión a los ciudadanos.

Así como que tampoco clarifica si el porcentaje, en caso de que fuera el 2% dos por ciento, deberá recabarse de forma individual o colectivamente.

Por tanto, estima que el *IEM* omitió motivar razonablemente sobre este aspecto, al no explicar cómo debe desarrollarse esta obligación de respaldo ciudadano, de tal suerte que le permita conocer su alcance, contenido y límites, por ello, la falta de armonía entre los numerales 27 y 35 del *Reglamento* impugnado genera incongruencia interna, al ser contrarias entre sí.

Añadiendo que, en caso de interpretar que el porcentaje requerido en el supuesto planteado, sea el 2% dos por ciento del listado nominal por cada uno de los miembros nuevos de la planilla, devendría en ilegal e injustificada, así como desproporcional al no soportar un test de proporcionalidad.

Es **fundado** el agravio.

Se estima así, ya que, como se dijo en párrafos anteriores, la reforma político-electoral de 2014 estableció libertad configurativa a las treinta y dos legislaturas locales para emitir la normatividad correspondiente a las figuras jurídicas de candidaturas independientes, pero también en relación a la elección consecutiva en los Ayuntamientos, en términos de lo dispuesto en el referido artículo 115 y en el 116 Constitucionales, que en lo que interesan, son del tenor siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente

Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

*Las Constituciones de los estados deberán establecer **la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.** La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.*

...

***“Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, **las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

***p)** Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su **registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular**, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.*

...

(Lo resaltado es propio de este Tribunal)

En armonía con lo anterior, la *Constitución Local* mandata lo siguiente:

***“Artículo 13.** El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, laico,*

representativo y popular, de conformidad con el Pacto Federal.

...

*Los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales, distritales y municipales, teniendo el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. **Los ciudadanos tendrán derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.** Los partidos políticos locales que no alcancen el 3 por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo, le será cancelado su registro.*

...”

*Artículo 116. Los **Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos electos directa o indirectamente** que desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, **podrán ser reelectos para el período inmediato.***

...

*Artículo 117. Los ayuntamientos tendrán un **período de ejercicio de tres años, con opción de elegirse por un periodo más.** La elección de la totalidad de sus integrantes se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya el período constitucional, y tomarán posesión de su cargo el día primero del mes de septiembre del año de su elección ...” (Lo resaltado es nuestro)*

En atención a ello, el Congreso del Estado de Michoacán, el primero de junio de dos mil diecisiete, mediante decreto legislativo número 366, publicado en el Periódico Oficial del Estado, reformó, entre otros, los siguientes artículos:

*“**Artículo 21.** Los ayuntamientos se renovarán cada tres años.*

La elección para renovarlos se realizará en la fecha dispuesta por la Constitución Local.

Los integrantes de los ayuntamientos podrán participar en la elección consecutiva, para el mismo cargo, de forma individual o conjunta por un periodo adicional, en los

términos que establecen la Constitución Federal y la Constitución Local.

...

Los presidentes municipales, síndicos o regidores que aspiren a participar a una elección consecutiva, están obligados a separarse de su encargo noventa días naturales previos al día de la elección y no le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato.

(Lo destacado es propio de este Tribunal)

“Artículo 29. El Organismo Público Local Electoral, denominado **Instituto Electoral de Michoacán**, es la autoridad responsable del ejercicio de la función estatal de **dirigir, organizar y vigilar las elecciones en el Estado**, así como de organizar los procesos de participación ciudadana en los términos de las leyes de la materia.

...

Artículo 314. Al concluir el plazo para que los ciudadanos manifiesten su respaldo a favor de alguno de los aspirantes a candidatos independientes, iniciará la etapa de declaratoria de quienes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, la cual será emitida por el Consejo General del Instituto.

La declaratoria de candidatos independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales, se llevará a cabo conforme a las siguientes reglas:

...

IV. Los porcentajes que se exigirán para cada cargo serán:

...

c) En el caso de las planillas de aspirantes a Ayuntamientos, del dos por ciento de la lista nominal.”

(Lo resaltado es nuestro)

Por su parte el *Reglamento del IEM*, establece lo siguiente:

“Artículo 27. Dentro de los 5 días posteriores a la conclusión del plazo que tiene el interesado o el Representante Legal para resolver las inconsistencias, el Consejo General emitirá Declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos, o en su caso,

se declarará desierto el registro que no obtuviera el porcentaje requerido para cada cargo.

Conforme al Código Electoral, los porcentajes que se exigirán a los y las Aspirantes, serán:

...
III. En el caso de Ayuntamientos: el 2% de la lista nominal.

Artículo 35. *Para la elección consecutiva de las candidaturas independientes, se estará a lo siguiente:*

I. *El derecho a solicitar la elección consecutiva podrá ser de forma individual o conjunta.*

II. *No le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato, a los integrantes de las fórmulas o planillas que participen en la elección consecutiva.*

III. **Los integrantes de las planillas que aspiren por primera ocasión, deberán cumplir con los requisitos que establece el presente Reglamento.**

...” (Lo resaltado es nuestro)

De los enunciados anteriores, se desprenden las siguientes normas:

- a) Que los Ayuntamientos se renovarán cada tres años en el Estado de Michoacán.
- b) Que los integrantes de los Ayuntamientos podrán participar en la elección consecutiva para el mismo cargo, ya sea de forma individual o conjunta por un periodo adicional.
- c) Que en el caso de quienes accedieron al cargo por la vía independiente y aspiren a participar en una elección consecutiva, no les será exigible el requisito de respaldo ciudadano.

- d) Que podrán adherirse nuevos miembros a la planilla de candidatos de los ayuntamientos que deseen participar en la elección consecutiva.
- e) Que los integrantes de las planillas que aspiren por primera ocasión, deberán cumplir con los requisitos que establece el Reglamento.
- f) Que entre estos requisitos está el del 2% dos por ciento de apoyos de la lista nominal para Ayuntamientos.

Efectivamente, como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²³ la facultad reglamentaria de las autoridades no puede modificar o alterar el contenido de una ley, puesto que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan, por ello, únicamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, así solo pueden incluir los que no sean contrarios a la sistemática jurídica.

Por tanto, la ley debe de determinar el objeto, sujetos, lugar y tiempo -*qué, quién, dónde y cuándo*- de una hipótesis jurídica, mientras que el reglamento le compete el *cómo* de tales supuestos normativos, concretándose a indicar la forma y medios para cumplirlos.

En ese orden de ideas, la propia *Sala Superior* ha puntualizado que la autoridad administrativa electoral cuenta con facultad

²³Criterio sostenido en la Jurisprudencia P./J.30/2007: “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**”, localizable, respectivamente, en la página 515, Tomo XXV, Mayo de 2007 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

reglamentaria²⁴, para en el ámbito de sus atribuciones aprobar y expedir reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades previstas constitucional y legalmente.

Ahora, en el caso concreto, este Tribunal estima que le asiste razón al promovente cuando señala que ni el *Código Electoral*, ni el *Reglamento* regulan con precisión el tema de los porcentajes de apoyo ciudadano en el supuesto de que un Ayuntamiento emanado de una planilla de candidatos independientes busque su elección consecutiva, pero que modifique a uno o varios de sus miembros, como tampoco precisa, si debe darse de forma individual o colectiva.

Y ello es así ya que por un lado el numeral 314 del *Código Electoral* solo refiere el porcentaje del 2% dos por ciento que se exige a la “planilla” de aspirantes a Ayuntamientos, esto es, a la totalidad.

Por su parte, el artículo 27 del *Reglamento* solamente dispone que en el caso de “Ayuntamientos” requerirán obtener el 2% dos por ciento de la lista nominal como respaldo ciudadano.

Y por último, en el arábigo 35 fracción III, del mismo ordenamiento, únicamente precisa que los integrantes que

²⁴ La facultad reglamentaria se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la ley, ello de conformidad la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-607/2017 y acumulados.

aspiren por primera vez, –entendiéndose en lo individual– deberán cumplir “los requisitos del referido *Reglamento*”.

En consecuencia, este órgano colegiado considera que le asiste razón al actor cuando señala que el *Reglamento* impugnado no desarrolla el cómo, –individual o colectivamente–, ni el cuánto debe recabarse de ese respaldo ciudadano cuando existen uno o varios miembros nuevos en una planilla de Ayuntamiento que busca la elección consecutiva, particularmente en relación a los porcentajes.

Pues mientras, por una parte el *Código Electoral* hace referencia a la planilla de aspirantes, es decir, aquella que se integra con los candidatos a Presidente, Síndico y Regidores, en su caso, propietarios y suplentes; por otra, el *Reglamento* en el citado 35 fracción III, tratándose de aspirantes por primera ocasión remite al 27 del mismo ordenamiento, el cual reitera el requisito del 2% dos por ciento establecido para el caso de los Ayuntamientos, esto es, para la planilla en su conjunto.

Por tanto, ante tal omisión el *IEM* al momento de hacer uso de su facultad reglamentaria y a fin de hacer operativas las reglas del proceso electoral, debió analizar y proveer lo necesario a fin de dotar de certeza a dicho tema y permitir con ello que todos los participantes del proceso electoral estuviesen en aptitud de conocer, de antemano, las reglas respectivas, generando la previsibilidad y certidumbre necesaria a los ciudadanos interesados en participar como candidatos independientes

cuando los integrantes de un Ayuntamiento pretendan su elección consecutiva, y así, en el ámbito de sus atribuciones establecer las reglas necesarias para hacer efectivo el ejercicio de tales figuras jurídicas dispuestas en el Código de la materia.

Y si bien, como se afirma, el *Código Electoral* fue omiso en configurar dicha particularidad, el *IEM*, en ejercicio de su facultad reglamentaria debió hacerlo al momento de emitir el *Reglamento*, ello a efecto de hacer operativa la figura, pues al no hacerlo, ésta se vuelve ineficaz, al tiempo que se constituye en un obstáculo en detrimento de los ciudadanos, al carecerse de una regla jurídica que defina con claridad el porcentaje requerido, sin que dicha determinación implique extralimitarse en su facultad reglamentaria, pues en el caso solamente estaría clarificando una situación necesaria y con ello se estaría facilitando la aplicación de una norma sobre la base de lo previsto en el referido artículo 314, en cuanto a la exigencia del 2% dos por ciento de apoyo ciudadano para la planilla de aspirantes.

Es decir, la omisión que en este caso puede advertirse en el Código de la materia, no puede constituir una causa para restringir un derecho o hacerlo nugatorio al emitir la disposición reglamentaria del mismo, esto es, en el caso concreto, la responsable estaba en aptitud de complementar la disposición normativa que permitiese dar operatividad sistémica garantizando con ello que se haga efectivo el ejercicio pleno del derecho fundamental a ser votado.

No hacerlo en este momento, respecto de dicho tema, por el *IEM* y a través de su facultad reglamentaria, haría nugatorio ese derecho.

En relación a esto último, sirve de apoyo lo resuelto por la *Sala Superior* en los expedientes SUP-RAP-460/2016 y Acumulados, al señalar que:

“...la facultad reglamentaria tiene como propósito fundamental proveer el exacto cumplimiento de la ley, con la finalidad de desarrollar, complementar o pormenorizar las disposiciones que así lo requieran, en las que esa facultad encuentra su justificación y medida; además, de que el principio de subordinación jerárquica constrañe a expedir todas aquellas disposiciones que tiendan a hacer efectiva o facilitar la aplicación de la normativa legal...”

Cuestión que en el presente caso, se insiste no acontece, dado que los preceptos en estudio relativos al *Reglamento* impugnado, como ya se evidenció en manera alguna facilitan, desarrollan, complementan o pormenorizan la aplicación de los diversos numerales 21 y 314 del *Código Electoral*, sino que simplemente hace la remisión a los mismos, careciendo de una instrumentación completa; y por ello, lo **fundado** del agravio.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional estima que lo procedente es que el *IEM*, en ejercicio de sus atribuciones, modifique el precepto correspondiente para lo cual deberá detallar las hipótesis y supuestos normativos legales previamente señalados, con la finalidad de dotar de certeza al proceso de verificación del porcentaje de apoyo ciudadano, de

modo que clarifique el supuesto en el que un ciudadano que pretenda registrarse de manera individual como candidato independiente, conozca el porcentaje de apoyo ciudadano que requiere para acreditar el requisito de representatividad ciudadana señalado por la ley, y si éste tiene que ser obtenido en lo individual, o en su caso, de forma colectiva.

Por último, en cuanto a los argumentos del actor relacionados con que la responsable omitió motivar dicho tópico, y de que el 2% dos por ciento devendría en ilegal y desproporcionado; este Tribunal estima que, ante lo fundado del agravio sustancial resulta innecesario el análisis de tales alegaciones, pues a ningún fin práctico llevaría.

4. La restricción, para quienes busquen la elección consecutiva, de participar en la etapa de obtención de respaldo ciudadano.

Sobre el tema, el actor Sistos Rangel manifiesta que fue indebido el actuar del *IEM* al instaurar las restricciones contenidas en las fracciones VI y VII del artículo 35 del *Reglamento*, ya que en su concepto la responsable excede sin fundamento sus atribuciones constitucionales, al limitar la libertad de expresión, así como el derecho de reunión y asociación de los ciudadanos que integran una planilla que busca la elección consecutiva, al no permitirles participar en eventos de apoyo para la obtención de respaldo ciudadano de aspirantes a candidatos independientes que participen por primera ocasión.

Limitantes que considera son discriminatorias al plantear prohibiciones que no tienen otros funcionarios públicos, como los miembros de un ayuntamiento emanado de partidos políticos, que no tienen más limitantes que las relacionadas a su servicio público para acudir a apoyar algún precandidato con quien tengan afinidad; así como desproporcionales al no haberse realizado un test de proporcionalidad que permitiese determinar la razón de ser de las mismas o deducir con certeza las finalidades que buscaba alcanzar y que justificara limitar derechos fundamentales.

Sustentándose además en que, a su decir, se establece de forma retroactiva e ilegal una prohibición a una persona que aún no ha actualizado una condición subjetiva de decidir si pretende o no tal reelección.

En razón de lo anterior, solicita la nulidad del artículo 35 y revocar el acuerdo impugnado.

Sobre lo expuesto, este Tribunal considera que los motivos de disenso son **infundados**, por las siguientes consideraciones:

Para proceder a verificar, si como lo aduce el actor, el contenido de las fracciones VI y VII del artículo 35 del *Reglamento* impugnado establecen restricciones discriminatorias a la libertad de expresión, reunión y asociación, se transcribe a continuación el contenido de los enunciados normativos impugnados:

“Artículo 35. *Para la elección consecutiva de las candidaturas independientes, se estará a lo siguiente:*

...

VI. *Los integrantes de las fórmulas o planillas que busquen la elección consecutiva estarán impedidos de participar en eventos para la obtención del Respaldo Ciudadano de los integrantes respectivos.*

VII. *Independientemente de las restricciones que tienen como servidores públicos, quienes busquen la elección consecutiva, no podrán participar en la etapa de respaldo ciudadano para apoyar a los demás aspirantes a candidatos independientes que participen por primera ocasión en la planilla de que se trate...”*

Asimismo, se retoma lo previsto en la *Constitución Local* al referir que los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores electos que desempeñen las funciones propias de esos cargos, podrán ser reelectos para el período inmediato, así como que los Ayuntamientos tendrán un período de ejercicio de tres años, con opción de elegirse por un periodo más.

En tal sentido, y en lo que interesa, se tiene que el citado artículo 21 del *Código Electoral* refiere que los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y que la elección correspondiente será en la fecha que disponga la *Constitución Local*, quedando exentos del requisito relativo a las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato.

Ahora, de conformidad con el arábigo 301 del mismo ordenamiento, el proceso de selección de candidaturas independientes inicia con la Convocatoria que emita el Consejo General del *IEM* y concluye con la declaratoria de candidatos

independientes que serán registrados, comprendiendo las siguientes etapas:

- I. Registro de aspirantes;
- II. Obtención del respaldo ciudadano; y,
- III. Declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes.

De todo lo anterior, es posible advertir la existencia de dos supuestos en la renovación de los Ayuntamientos, uno en relación a quienes integrando uno de ellos que sea emanado de origen independiente, pretendan ejercer el derecho de elección consecutiva y contender para el periodo inmediato; y otro relativo a quienes aspiren a participar en la misma modalidad de candidatura independiente, pero por primera ocasión para integrar una respectiva planilla.

Así, a partir de ambos supuestos se tiene el establecimiento de un procedimiento al que estarán sujetos quienes se encuentren en alguno de estos, por tanto, en esencia los plazos correspondientes para cada una de las referidas etapas impactan de igual manera en ambos casos; siendo la diferencia principal el que, quienes busquen la elección consecutiva, no participaran en la etapa correspondiente al respaldo ciudadano, por lo que, contrariamente a lo que sostiene el actor, quien pretenda la posibilidad de reelegirse tendrá que agotar de primer momento la etapa de registro misma que se verifica antes de la relativa a recabar el apoyo ciudadano.

Esto es, en términos del Calendario para el Proceso Electoral Ordinario Local 2017-2018²⁵, aprobado por el Consejo General del IEM, en relación a las etapas que conforman el proceso de selección de candidaturas independientes, para la fecha en que empieza a contar el plazo de la etapa de obtención del respaldo ciudadano, *–dieciocho de enero de dos mil dieciocho–*, quien busque la elección consecutiva ya debió registrarse como aspirante a candidato independiente pues la fecha para presentar su solicitud para obtener su registro como aspirante inicia el *dos de enero dos mil dieciocho* y concluye el seis siguiente.

Lo anterior evidencia que, cuando el servidor público en funciones pretenda participar en actos de obtención de apoyo, también estaría ostentando la calidad de aspirante a candidato independiente.

Por ello, se desprende lo inexacto del planteamiento que realiza el actor cuando señala que se establece una prohibición de manera retroactiva a una persona que aún no ha actualizado una condición subjetiva como lo es la intención de buscar o no la elección consecutiva, en cuanto a la prohibición de permitirles participar en eventos de apoyo para la obtención de respaldo ciudadano de aspirantes que participen por primera ocasión.

Estimarlo de la manera que propone el actor, generaría que tal

²⁵Consultable en la dirección electrónica <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/14910-calendario-electoral-2017-2018>.

participación en los eventos de apoyo se volviera en un beneficio anticipado al promocionar su imagen antes del tiempo indicado en la ley, obteniéndose con ello ventaja ante quienes aún no sean proclamados como precandidatos.

Ello, partiendo de la premisa de que los actos tendentes a recabar el respaldo ciudadano puedan implicar la difusión de su imagen, y de manera implícita se estimaría como una invitación a obtener, en el futuro, sufragios a su favor.

Al respecto, se considera pertinente señalar el criterio sostenido por la *Sala Superior*, al resolver los expedientes SUP-RAP-15/2009, y su acumulado SUP-RAP-16/2009, y el que estableció:

*“...por una sana lógica, la promoción o difusión de un precandidato o candidato en un lapso más prolongado, **produce un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes** que inician su precampaña o campaña en la fecha legalmente prevista; es decir, con tal prohibición **se pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores** al iniciar anticipadamente la precampaña o campaña política respectiva...”²⁶ (Lo resaltado es nuestro)*

De igual manera, se considera que no le asiste la razón al promovente al señalar que las limitantes contenidas en las fracciones VI y VII del *Reglamento* impugnado, coartan la libertad de expresión y el derecho de asociación de los

²⁶ Criterio sostenido en las sentencias SUP-RAP-15/2009, y su acumulado SUP-RAP- 16/2009.

ciudadanos que integran una planilla que buscan elección consecutiva al no permitirles participar en eventos de apoyo para la obtención de respaldo ciudadano de otros aspirantes, siendo discriminatorias, desproporcionadas e ilegales.

Lo anterior se estima así, en razón de que, como ya quedó determinado, el plazo contemplado para la etapa de respaldo ciudadano, se verifica de manera posterior a que el ciudadano que se encuentre ejerciendo un cargo público manifieste su intención de participar en la contienda electoral para buscar la reelección al periodo inmediato.

Por tanto, la calidad con la que, en dado caso, participaría apoyando a otros aspirantes en dicha fase no sería únicamente la de un funcionario público, con las restricciones previstas en la ley relacionadas a su servicio público, sino que, el carácter que ostentaría para ese momento también sería el de un integrante de un Ayuntamiento emanado de candidatos independientes que busca la reelección.

Vulnerándose con ello el principio de equidad que rige en las contiendas electorales y que supone que las condiciones materiales y reglas de la competencia electoral, no favorezcan ni perjudiquen indebidamente a alguno de los participantes.²⁷

Por tanto, este Tribunal considera que los supuestos planteados en el *Reglamento* impugnado fueron configurados

²⁷ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-03/2012.

normativamente por el *IEM* en atención a una de las finalidades que le competen como es la de garantizar el cumplimiento de los principios del proceso electoral, como es el de equidad en la contienda, y por tanto, la subsistencia del mismo en los comicios, se traduce en un interés público de importancia preponderante para el Estado, por lo que el principio de equidad en la contienda electoral debe ponderarse ante la libertad de expresión política, debiéndose, en casos como el que nos ocupa, estimar como preferente la tutela a tal principio frente al citado derecho.

En suma, se considera que las limitantes planteadas por la responsable no vulneran los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, dado que van encaminadas a la protección de la equidad en la contienda, que el *IEM* dada su naturaleza está obligado a salvaguardar; por lo que en la ponderación de tal principio frente a tales derechos, este Tribunal comparte lo razonado por la referida Sala Regional Monterrey.

Adicional a lo expuesto, es posible determinar que si bien tales derechos se encuentran reconocidos tanto en la *Constitución Federal* como en instrumentos internacionales, no pueden estimarse como absolutos en ninguna de sus manifestaciones específicas, motivo por el que pueden eventualmente estar sujetos a limitaciones adoptadas legalmente.

Por otra parte, en cuanto al argumento de que la responsable no realizó test de proporcionalidad, dicha exigencia a la luz del deber de la motivación no es necesaria, pues para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria, en este caso del IEM, se encuentre prevista en la ley, cuestión que ya quedó determinada.

Por tanto, no debe entenderse que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

Al respecto, sirve de criterio orientador la Jurisprudencia 1/2000²⁸, de la *Sala Superior* de rubro: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”***

Por último en cuanto a su alegación de que, se establece de manera retroactiva una prohibición, la misma es igualmente infundada por las razones expuestas, esto es, porque no obstante la referencia al artículo 14 de la *Constitución Federal* se parte de una premisa incorrecta al establecer que “la etapa de recabar el apoyo ciudadano es previo a que los integrantes de una formula o planilla hayan manifestado su intención de buscar la elección consecutiva”, lo cual, como ya se razonó, no

²⁸Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 367 y 368.

es así, con base en el Calendario del Proceso Electoral Ordinario Local 2017-2018.

Por todo lo anterior, que resulta **infundada** la pretensión del actor en cuanto a declarar la nulidad del artículo 35, fracciones VI y VII, ya que, como se ha visto, dichas normas persiguen un fin legítimo y necesario que es la salvaguarda del principio de equidad en la contienda.

SEXTO. Efectos de la sentencia. Al haber resultado **fundados** los motivos de disenso referentes a los temas del procedimiento de recepción de apoyos en los Comités Municipales y por funcionarios electorales, así como de la implementación de una herramienta tecnológica para la obtención del respaldo ciudadano, y el porcentaje de apoyo requerido para quienes por primera vez pretendan integrarse de manera individual a un Ayuntamiento, que busque la elección consecutiva, lo procedente es, **ordenar** al *IEM*, para que en apego a su facultad reglamentaria, a la brevedad posible someta a discusión de su Consejo General los siguientes puntos:

- a) Establecer reglamentariamente, dentro del procedimiento configurado en la normativa electoral del Estado, un mecanismo tecnológico, para que sea recabado el apoyo ciudadano, previendo igualmente regímenes de excepción.

- b)** Establecer reglamentariamente la facultad de habilitar inmuebles y funcionarios adicionales al Comité Municipal, suficientes para la recepción del apoyo ciudadano.
- c)** Subsanan la omisión que existe en el Reglamento impugnado a fin de hacer eficaz el procedimiento de respaldo ciudadano al nuevo o nuevos integrantes de una planilla de un Ayuntamiento que busque participar en una elección consecutiva, pero modificando a algunos de sus miembros, para lo cual se deberá prever normativamente el porcentaje requerido de obtención de apoyo ciudadano.

Una vez realizado lo anterior, deberá de manera fundada y motivada, emitir el pronunciamiento correspondiente, informando a este Tribunal en las setenta y dos horas siguientes a que esto suceda.

Debiendo tomar en cuenta que la fecha programada para emitir la Convocatoria²⁹ para que los ciudadanos interesados participen en el proceso de registro para contender como aspirantes a candidatos independientes a un cargo de elección popular, es el veinte de diciembre del presente año,³⁰ y que deberá decretar lo anterior salvaguardando el derecho del ciudadano de, en su caso, poder impugnar lo determinado.

²⁹ Se cita esta fecha de conformidad con el artículo 302 del Código Electoral, que establece que la Convocatoria deberá contener, entre otros, los elementos relativos a los requisitos para que los ciudadanos emitan su respaldo a favor de los ciudadanos y la forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos.

³⁰ De conformidad con el Calendario para el Proceso Electoral Ordinario Local 2017-2018, emitido por el propio *IEM*.

Por consiguiente, de acuerdo a lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se decreta la **acumulación** del expediente TEEM-JDC-037/2017 al diverso TEEM-JDC-036/2017, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal. En consecuencia, glósesse copia certificada de la presente resolución a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se declaran **infundados** los motivos de disenso respecto del contenido en las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán.

TERCERO. Al resultar **fundadas** las pretensiones de los promoventes en relación a lo dispuesto en los artículos 24, 27 fracción III y 35 fracción III del Reglamento de Candidaturas Independientes, se **ordena** al Instituto Electoral de Michoacán, para que de inmediato lleve a cabo las actuaciones pertinentes y eficaces para cumplir con lo previsto en el considerando de efectos de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE. **Personalmente**, a los actores; **por oficio**, a la autoridad responsable; y **por estrados**, a los demás interesados, de conformidad con lo previsto por los artículos 37, fracciones I, II y III, 38 y 39, de la Ley de Justicia en Materia

Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, así como los numerales 74 y 75 del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional.

Así, a las nueve horas con diecinueve minutos del día de hoy, por unanimidad de votos, en sesión pública, lo resolvieron y firmaron, los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Magistrado Presidente Ignacio Hurtado Gómez *-quien fue ponente-*, así como los Magistrados José René Olivos Campos y Omero Valdovinos Mercado, ante la Secretaría General de Acuerdos, licenciada Ana María Vargas Vélez, quien autoriza y da fe.- Conste.

MAGISTRADO PRESIDENTE

(Rúbrica)

IGNACIO HURTADO GÓMEZ

MAGISTRADO

(Rúbrica)

JOSÉ RENÉ OLIVOS
CAMPOS

MAGISTRADO

(Rúbrica)

OMERO VALDOVINOS
MERCADO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

(Rúbrica)

ANA MARÍA VARGAS VÉLEZ

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO OMERO VALDOVINOS MERCADO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE TEEM-JDC-036/2017 Y SU ACUMULADO.

Con el debido respeto, si bien estoy de acuerdo con el sentido de la resolución, me pronuncio en relación al apartado en que se abordó el tema:

“3. El porcentaje de apoyo ciudadano requerido para quienes pretendan integrarse de manera individual a un Ayuntamiento que busque la elección consecutiva, así como su obtención de manera individual o colectiva”.

En el estudio que abarcó ese tópico, se involucra el análisis de los artículos 21, 29 y 314 del decreto legislativo número 366, publicado en el Periódico Oficial del Estado el primero de junio de dos mil diecisiete, que reformó varios preceptos legales del Código Electoral del Estado.

Por ello, desde mi óptica, es importante mencionar que se promovió la acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017, por los partidos políticos del Trabajo y Morena, quienes, en esencia, demandaron la invalidez de la reforma del Código Electoral del Estado de Michoacán la cual fue resuelta en sesión del veintinueve de agosto

de dos mil diecisiete, en la que se declaró inconstitucional el párrafo cuarto, del artículo 46 del citado código (así se señaló).

Si bien, como ya lo mencioné, los artículos que forman parte del estudio en el juicio que nos ocupa, no están en el bloque de los que se demandó la invalidez, ni tampoco del que se declaró invalido, empero, me parece que debe destacarse esa cuestión; por ello, el ánimo de emitir el presente voto.

De tal suerte que el estudio que se efectuó en la sentencia que antecede, no se contrapone a lo que resolvió el Alto Tribunal del País.

MAGISTRADO

(Rúbrica)

OMERO VALDOVINOS MERCADO.

La suscrita licenciada Ana María Vargas Vélez, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 69, fracciones VII y VIII del Código Electoral del Estado; 9, fracciones I y II, del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, hago constar que la firma que obra en la presente página, corresponde al voto concurrente emitido por el Magistrado Omero Valdovinos Mercado, en relación con la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en sesión pública celebrada el nueve de noviembre de dos mil diecisiete, dentro de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con la clave TEEM-JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2017, acumulados; la cual consta de setenta páginas, incluida la presente. Conste.-----