

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-154/2017

ACTOR: JORGE RICHARDI ROCHÍN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE
NAYARIT

MAGISTRADA ELECTORAL: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA: MARÍA FERNANDA
SÁNCHEZ RUBIO

Ciudad de México, a once de abril de dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano indicado al rubro, promovido por Jorge Richardi Rochín, en su carácter de aspirante a candidato independiente a la presidencia municipal de Tepic, Nayarit, contra la sentencia dictada en el expediente TEE-JDCN-08/2017, que confirmó la validez del acuerdo identificado con la clave IEEN-CL-012/2017, por medio del cual se aprobaron las equivalencias correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a la Gobernatura; Diputaciones por el principio de mayoría relativa e integrantes de los Ayuntamientos para el proceso local del Estado de Nayarit dos mil diecisiete.

RESULTANDO

I. Antecedentes. Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

1. Inicio del proceso electoral. El siete de enero de dos mil diecisiete inició el proceso electoral ordinario en el Estado de Nayarit, con el objeto de llevar a cabo la elección del titular del poder ejecutivo del Estado, integrantes de la legislatura local, y ayuntamientos de la mencionada entidad federativa.

2. Acuerdo IEEN-CLE-012/2017. El dieciséis de enero siguiente, el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral de Nayarit dictó acuerdo mediante el cual se aprobaron las equivalencias correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a la Gubernatura; diputaciones por el principio de mayoría relativa e integrantes de los ayuntamientos para el proceso local del Estado de Nayarit 2017, identificado con la clave IEEN-CLE-012/2017.

3. Registro de aspirante. El uno de febrero posterior, el actor presentó su escrito de intención para ser aspirante a candidato independiente al cargo de presidente municipal de Tepic, Nayarit.

II. Resolución impugnada. El tres de febrero siguiente, el actor presentó juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano nayarita para combatir el acuerdo identificado con la clave IEE-CLE-012/2017.

El seis de marzo posterior, el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit dictó sentencia en la que confirmó el acuerdo impugnado.

III. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Inconforme con la referida resolución, el nueve de marzo siguiente, el actor promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la autoridad responsable, quien lo remitió a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.¹

Dicho medio de impugnación fue radicado con la clave SG-JDC-25/2017.

IV. Acuerdo de incompetencia y remisión. El dieciséis de marzo posterior, el Pleno de la Sala Regional Guadalajara dictó acuerdo plenario en el que determinó remitir el juicio ciudadano SG-JDC-25/2017 a esta Sala Superior, al considerarse incompetente para resolver la materia del mismo.

¹ En adelante Sala Regional Guadalajara.

V. Integración, registro y turno. El diecisiete de marzo siguiente se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio SG-SGA-OA-160/2017, mediante el cual, el Actuario de la Sala Regional Guadalajara notificó el acuerdo plenario de incompetencia. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JDC-154/2017, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, a fin de que propusiera a la Sala Superior lo correspondiente respecto de la consulta de competencia de la Sala Regional Guadalajara, y en su caso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplimentado por la Secretaría General de Acuerdos mediante oficio de turno TEPJF-SGA-1320/17.

VI. Radicación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente al rubro indicado.

VII. Acuerdo de competencia. Mediante acuerdo de cuatro de abril de dos mil diecisiete, el Pleno de esta Sala Superior determinó que era competente para conocer de la demanda presentada por Jorge Richardi Rochín.

VIII. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió el medio de impugnación, y al advertir que se encontraba debidamente sustanciado,

declaró el cierre de instrucción y ordenó que se elaborara el proyecto de sentencia correspondiente.

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer de este asunto, de conformidad con el acuerdo plenario dictado el cuatro de abril de dos mil diecisiete, dentro de los autos del expediente que ahora se resuelve.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. El escrito de demanda de juicio ciudadano que se analiza, reúne los requisitos procesales previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según se explica a continuación:

a) Forma. Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,² porque en el

² " **Artículo 9** [-] 1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente

escrito de impugnación, la parte actora: 1) Precisa su nombre; 2) Identifica la resolución impugnada; 3) Señala la autoridad responsable; 4) Narra los hechos en que sustenta su impugnación; 5) Expresa conceptos de agravio; 6) Ofrece pruebas; y, 7) Asienta su nombre y firma autógrafa.

b) Oportunidad. La demanda de juicio ciudadano se interpuso dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 7, párrafo 1, y 8³ de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que la resolución impugnada se dictó el seis de marzo de dos mil diecisiete, y la demanda se interpuso el nueve siguiente, por lo que es oportuna.

c) Legitimación y personería. El requisito en cuestión se satisface para el caso de Jorge Richardi Rochín, ya que promueve el presente medio de impugnación en su carácter de aspirante a candidato independiente a la presidencia municipal de Tepic, Nayarit, calidad que le reconoce la autoridad responsable en su informe circunstanciado. Asimismo, porque impugna una resolución que, en su concepto, viola su derecho político-electoral a ser votado.

las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

³ "**Artículo 7** [-] 1. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas." y "**Artículo 8** [-] 1. Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento."

d) Interés jurídico. Jorge Richardi Rochín cuenta con interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, ya que fue la persona que promovió el medio de impugnación, cuya sentencia se controvierte.

e) Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme, toda vez que, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir, en la vía propuesta, ante este órgano jurisdiccional.

Así, al haberse colmado los requisitos de procedencia, se estima conducente estudiar los planteamientos que formula la parte actora.

TERCERO. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.

De la lectura integral de la demanda se advierte que la pretensión del actor es que se revoque la resolución impugnada, y a su vez, el acuerdo IEE-CLE-012/2017 que estableció las equivalencias correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a la gubernatura; diputaciones por el principio de mayoría relativa e integrantes de los ayuntamientos para el proceso local del Estado de Nayarit dos mil diecisiete.

Su causa de pedir radica en que, en su concepto, la sentencia impugnada vulnera, en su perjuicio, los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad y debida fundamentación y motivación, en la medida en que se avala un parámetro que incrementa el universo de ciudadanos respecto del cual se exige acreditar al menos un dos por ciento de apoyos, lo que complica la obtención del registro como candidato independiente.

Para sustentar su causa de pedir, el actor hace valer los agravios siguientes:

1. La resolución impugnada resulta incongruente, toda vez que la responsable indebidamente varió la litis planteada en la instancia local y, como consecuencia de ello, se vulneró el principio de exhaustividad.

Lo anterior, porque lo planteado por el actor fue que no existía una justificación objetiva, lógica o jurídica para calcular el porcentaje de apoyos ciudadanos para la obtención del registro como candidato independiente sobre la base del padrón electoral, y no a partir del listado nominal.

En este sentido, considera que lo que debió hacer el Tribunal Local fue elaborar un estudio de constitucionalidad de la base para el cálculo del apoyo ciudadano, y no reproducir los razonamientos expuestos por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, en las cuales no se planteó algún concepto de invalidez relacionado con el parámetro para calcular el porcentaje de los apoyos ciudadanos.

Así, concluye que la responsable basó la motivación de su fallo en una deficiente cita de precedentes que no resultaban aplicables a la problemática sometida a su consideración.

Además, alega que, contrariamente a lo razonado por la responsable, en ningún momento se cuestionó en la instancia local la constitucionalidad del porcentaje previsto en el artículo 124, apartado B de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. De ahí que estime que se incorporaron elementos ajenos a la controversia originalmente definida.

2. Señala que la autoridad responsable corrió un test de proporcionalidad sesgado y deficiente, ya que el contenido del mismo se basó en fragmentos descontextualizados de ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y omitió analizar correctamente los sub-principios de idoneidad, proporcionalidad y necesidad.

Indica que de haberse desarrollado adecuadamente el estudio de tales sub-principios, el Tribunal Local habría llegado a la conclusión de que el acuerdo

primigeniamente impugnado es contrario al principio de proporcionalidad, ya que el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos protegidos.

Finalmente, destaca que la responsable evadió realizar un pronunciamiento en torno al argumento del actor relativo a que la fijación de un parámetro como el del padrón electoral para calcular las equivalencias de porcentajes de apoyo ciudadanos requeridos en una medida gravosa que opera en perjuicio del derecho humano involucrado y, por ende, no se ajusta a los sub-principios de idoneidad y necesidad que integran el test de proporcionalidad, ante la existencia de una alternativa que implica una medida menos gravosa (*calcularlos con base en el listado nominal*) e igualmente apta para la consecución del fin constitucionalmente perseguido (*demostración de un porcentaje razonable de popularidad para evidenciar una mínima eficiencia competitiva frente a los demás contendientes, de forma que se justifique el acceso a las prerrogativas constitucionales de financiamiento público y acceso a radio y televisión*).

Sobre el particular, esta Sala Superior advierte la existencia de dos agravios torales, uno de carácter formal –el relativo a la incongruencia de la resolución impugnada–, y otro sustantivo –el relacionado con la incorrecta aplicación del

test de proporcionalidad-. Al respecto, cabe destacar que lo ordinario sería estudiar, en primer término, el agravio relacionado con la incongruencia de la resolución impugnada, ya que, de resultar fundado, sería suficiente para revocar la sentencia y ordenar al Tribunal Responsable que emitiera una nueva.

No obstante, toda vez que lo resuelto en la presente ejecutoria impactaría directamente en la norma que es base para el cálculo del porcentaje de apoyo ciudadano solicitado a los aspirantes a alguna candidatura independiente, y el periodo para la obtención de los referidos apoyos inició el veintisiete de marzo del presente año, se considera procedente realizar el estudio de fondo de la inconstitucionalidad del artículo 124 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, a partir del segundo de los agravios reseñados por el actor.

Esto, sin que genere perjuicio alguno al promovente, en conformidad con lo establecido en la tesis de jurisprudencia 4/2000 de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".⁴

CUARTO. Estudio de fondo.

4.1. Litis en la primera instancia.

⁴ Consultable en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001, pp. 5 y 6.

En el asunto que se somete a consideración de esta Sala Superior, el actor solicitó que se modificara el acuerdo identificado con la clave IEEN-CLE-012/2017 para efectos de que se tomara el listado nominal, y no el padrón electoral, como parámetro objetivo para calcular el número de apoyos requerido para obtener el registro como candidato independiente a la presidencia municipal de Tepic, Nayarit.

Lo anterior, al considerar que al tomar como base el padrón electoral, se incrementaba, sin motivación alguna, el número de apoyos ciudadanos que deberá presentar cada aspirante ante la autoridad electoral para obtener su registro como candidato.

Asimismo, solicitó que se inaplicara, al caso concreto, la porción normativa del artículo 124, apartado B, fracción VI de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, o se realizara una interpretación conforme de la misma, a la luz del principio *pro persona*, que condujera a concluir que donde dice “la relación de apoyo ciudadano deberá ser de cuando menos el 2% del **padrón electoral** con el corte del mes de diciembre del año previo al de la elección, respecto a la geografía municipal”, en realidad se entienda que se refiere al listado nominal y, por ende, se ajuste la cifra de firmas mínimas requeridas para alcanzar el registro como candidato independiente a presidente municipal de Tepic.

La autoridad responsable abordó la problemática planteada por el actor de la siguiente manera.

En primer término, fijó la litis en determinar si el requisito que el actor considera justificado y desproporcionado, en modo alguno, se encuentra dentro de los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, y consecuentemente, resulta procedente, al caso concreto, su inaplicación, o si, por el contrario, su cumplimiento resulta incuestionable en el contexto que se involucra la participación de los aspirantes a candidatos en el Estado de Nayarit.

Una vez fijada la litis, procedió al estudio conjunto de los agravios hechos valer por el actor, y los declaró infundados.

Para tales efectos, partió de la premisa de que el requisito relativo a la acreditación de un número o porcentaje de respaldo ciudadano tiene por objeto cumplir con un fin legítimo, consistente en demostrar que la participación de esa persona acredita determinada legitimidad en el electorado, lo cual justifica el funcionamiento del apartado “estatal-electoral-ciudadano” mediante el cual se registrará esa candidatura independiente.

Sobre esa base, afirmó que el establecimiento del requisito de acreditar un porcentaje determinado de respaldo ciudadano como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante candidato, era **idóneo** para garantizar que todos los sujetos de derecho contendientes en los procedimientos electorales acrediten que tienen el respaldo de una base

social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por los partidos políticos, pues con ello se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral, y obtener el apoyo de la ciudadanía.

Asimismo, señaló que el requisito no debe resultar excesivo, a grado tal que se solicite un porcentaje que se aleje significativamente de todo parámetro racional.

Posteriormente, afirmó que el requisito era necesario, porque al igual que los ciudadanos que son postulados por un partido político, quienes aspiran a ser registrados como independientes, deben demostrar que cuentan con respaldo ciudadano y, por ende, tienen la capacidad para contender y obtener la mayoría de votos para acceder al cargo público que se pretende.

Reiteró que era idóneo, porque permitía inferir que quien lo cumple, es una auténtica opción política en una contienda electiva; y finalmente, señaló que era proporcional porque evitaba la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía.

A partir de lo anterior, concluyó que soportaba su fin legítimo, al ser acorde con los principios constitucionales de equidad en la contienda, así como de igualdad de condiciones entre todos los participantes de un proceso

electoral, y a efecto de apoyar sus conclusiones citó la jurisprudencia 16/2016 de rubro "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA SU REGISTRO, SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD".⁵

Una vez concluido este test de proporcionalidad, recalcó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido pronunciamiento con la finalidad de establecer un porcentaje específico de respaldo para que un ciudadano obtenga su registro como candidato independiente a algún cargo de elección popular, así como tampoco ha definido que el porcentaje se pueda obtener única y exclusivamente con base en el listado nominal.

Para llegar a dicha afirmación citó las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; 49/2014 y su acumulada 82/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014; y 32/2014 y su acumulada 33/2014 y señaló que la Corte ha establecido que las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad de configuración legal para establecer un porcentaje de respaldo ciudadano necesario para que un ciudadano alcance su registro como candidato independiente, sin profundizar sobre los valores porcentuales del número de electores que se deben reunir para que se demuestre que un ciudadano tiene una aceptación entre la ciudadanía, la cual le permita

⁵ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, pp. 14 y 15.

participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los partidos políticos.

Agregó que, en cada caso, la Suprema Corte enunció los porcentajes requeridos en las disposiciones controvertidas y precisó que no se trataba de normas que exigieran requisitos gravosos a los ciudadanos, atendiendo a la finalidad perseguida, que es, acceder a un cargo público de representación proporcional, demostrando contar con un mínimo de representatividad política.

Además, destacó que, en las acciones de inconstitucionalidad citadas, la Corte validó porcentajes equivalentes al tres por ciento, ya sea de la lista nominal o del padrón electoral, lo cual resulta ser mayor al porcentaje del dos por ciento necesario en el Estado de Nayarit para poder registrarse como candidato independiente.

En el mismo orden de ideas, reconoció que en las referidas acciones de inconstitucionalidad no se cuestionó la posibilidad de fundamentar el porcentaje de apoyo en el listado nominal o en el padrón electoral, sin embargo, consideró que ello fue así porque forma parte de la libertad de configuración legislativa que se dio a los Estados en relación a los requisitos para registrar una candidatura independiente.

En otro orden de ideas, el tribunal responsable señaló que el agravio del actor, consistente en que el porcentaje del dos

por ciento establecido en la Ley Electoral del Estado es mayor al fijado por los estándares internacionales, era igualmente infundado porque las recomendaciones de la Comisión de Venecia no tienen la jerarquía normativa del bloque de constitucionalidad que establece el artículo 133 de la Constitución Federal, al tratarse únicamente de recomendaciones derivadas de un órgano consultivo del Consejo de Europa, por lo que no producen un efecto vinculante que pueda sustituir una norma expedida por el legislador local.

Finalmente, destacó que, en el caso concreto, el porcentaje de apoyo ciudadano con base en el padrón electoral, no variaba significativamente del porcentaje de apoyo ciudadano con base en el listado nominal, por lo que resultaba evidente que la disposición legal cuestionada se ubica dentro de los casos que a juicio de la Suprema Corte es racional y constitucionalmente válido el porcentaje exigido.

Esto, porque la diferencia entre fundar el porcentaje en el listado nominal y en el padrón electoral es únicamente de sesenta y tres manifestaciones, de un total de más de cinco mil exigibles, lo que, a decir del Tribunal Responsable, evidencia que no es justificable dejar de aplicarla.

A partir de los anteriores razonamientos, determinó confirmar la validez del acuerdo IEEN-CLE-012/2017.

4.2. Análisis de la sentencia impugnada.

Como ya se refirió en el capítulo de agravios, el actor estima que el estudio de constitucionalidad formulado por el Tribunal Responsable partió de premisas incorrectas, lo que indefectiblemente lo llevó a declarar constitucional la base para calcular el porcentaje de apoyos requerido por la normativa electoral, cuando éste resulta desproporcional y es contrario al principio *pro persona*.

Lo anterior, toda vez que en la sentencia impugnada se estudió la constitucionalidad del porcentaje de apoyos requerido para postularse como candidato independiente, y no la base para calcular el citado porcentaje.

El agravio resulta **fundado** tal y como se razona a continuación.

De la lectura integral de la sentencia impugnada, se advierte que el Tribunal Responsable, a pesar de haber fijado correctamente la litis, realizó un análisis de validez constitucional incorrecto del parámetro para calcular el porcentaje de apoyos ciudadanos requerido para postularse como candidato independiente. Lo anterior, porque las premisas de su estudio fueron las siguientes:

1. Como el porcentaje de apoyos ciudadanos exigido está dentro del parámetro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado proporcional;

2. No existe pronunciamiento alguno respecto de si es válido utilizar el padrón electoral o la lista nominal como parámetro para calcular el porcentaje de apoyos ciudadanos; y
3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha avalado por igual porcentajes de apoyos cuyo parámetro de cálculo es el padrón electoral y el listado nominal;

A partir de esas premisas, concluyó que el parámetro utilizado en la Ley Electoral del Estado de Nayarit, que fue la base para el acuerdo impugnado, es constitucional.

En concepto de esta Sala Superior, este estudio no atiende correctamente lo planteado por el actor en la primera instancia, ya que, el Tribunal Responsable se limitó a desestimar su agravio mediante una apelación inapropiada a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejando de lado que ese máximo órgano jurisdiccional siempre ha estudiado el porcentaje de apoyos y el parámetro para calcularlo de forma conjunta, y no sólo el parámetro o base para el cálculo como lo solicitó el actor.

Además, el Tribunal Responsable estableció una falsa causalidad en el sentido de que afirmó que como el porcentaje de apoyos requerido por el legislador nayarita estaba dentro de los parámetros considerados como proporcionales, entonces necesariamente, la base de apoyo, con independencia de que fuera el padrón

electoral o la lista nominal, tendrían que ser proporcionales y por tanto constitucionales.

En el mismo orden de ideas, se advierte que al partir de la premisa de que, si el porcentaje era proporcional, también lo tendría que ser la base para su cálculo, realizó un test de proporcionalidad del porcentaje y no del parámetro como le fue solicitado.

De ahí que se advierta que, tal y como lo alega el actor, el estudio de constitucionalidad realizado por el Tribunal Responsable partió de premisas incorrectas y, por tanto, se proceda a **revocar** la sentencia impugnada.

4.3. Estudio de constitucionalidad de la base para el cálculo del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para postularse como candidato independiente en el proceso electoral dos mil diecisiete en el Estado de Nayarit

Ahora bien, toda vez que el periodo para la recopilación de apoyo ciudadano para los aspirantes a una candidatura independiente ya dio inicio, esta Sala Superior considera que lo procedente es realizar, en plenitud de jurisdicción, el estudio de constitucionalidad solicitado.

Para dichos efectos, en primer término, es necesario reproducir el contenido del artículo 124, apartado B de la Ley Electoral del Estado de Nayarit:

“Artículo 124. Las solicitudes de registro de las candidaturas deberán sujetarse a las siguientes reglas:

[...]

Apartado B.- Los ciudadanos que pretendan obtener su registro como candidatos independientes, deberán constituir una asociación civil para la postulación de su candidatura y presentar el acta constitutiva debidamente protocolizada de la misma, así como, cumplir con lo siguiente:

I. Presentar documento firmado que contenga la solicitud de registro de los postulados a candidatos, integrantes de la fórmula o planilla, según corresponda, misma que deberá incluir la información prevista en el Apartado A primer párrafo fracción II del presente artículo;

II. Acreditar haber presentado la correspondiente plataforma electoral, dentro del plazo establecido en esta ley;

III. Acreditar los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Política del Estado y cumplimentar los señalados en la fracción II del Apartado anterior;

IV. Presentar la relación de apoyo ciudadano, en los formatos que al efecto proporcione el Instituto, las cuales deberán contener el nombre, clave de elector u OCR y firma autógrafa de cada una de las personas que respalden la postulación en el estado, distrito, municipio o demarcación municipal según corresponda, incluyendo preferentemente en archivo de hoja de cálculo electrónico, la lista con los datos de identificación de los ciudadanos.

El Instituto verificará cuando menos con una muestra, la autenticidad de los datos contenidos en la relación a la que se refiere el primer párrafo de esta fracción. Al efecto, solicitará la colaboración del Instituto Nacional Electoral.

De igual manera, la verificación la podrá realizar a partir del inicio del periodo para recabar las firmas del apoyo ciudadano a los aspirantes a candidatos independientes.

El Instituto, hará las observaciones pertinentes, las cuales deberán quedar subsanadas dentro del periodo para recabar el apoyo ciudadano.

V.- Los ciudadanos, no podrán otorgar su apoyo a más de un aspirante para el mismo cargo de elección popular; de ser el caso, se computará el apoyo a aquel aspirante que lo hubiera obtenido en primer término y de no poderse determinar, se dejará al azar;

VI.- Con base en el padrón electoral con el corte del mes de diciembre del año previo al de la elección, la relación de apoyo ciudadano deberá ser de cuando menos el dos por ciento del mismo, respecto a la geografía estatal,

distrital, municipal o por demarcación municipal electoral, según corresponda; [...]”.

Como ya se ha señalado a lo largo de la presente ejecutoria, el actor estima que el hecho de que el porcentaje de apoyos ciudadanos solicitado se calcule con base en el padrón electoral y no en el listado nominal es inconstitucional, por desproporcional y porque impone una carga adicional que perjudica su derecho a ser votado.

A partir de dicho agravio, esta Sala Superior advierte que, a fin de comprobar la constitucionalidad de la restricción controvertida por el actor, resulta necesario realizar un test de proporcionalidad de la medida.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que para validar las restricciones de derechos es necesario verificar que satisfagan, al menos, los siguientes requisitos:

- a) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- b) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- c) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y

d) Que el grado de realización perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.⁶

Para poder verificarlo, es necesario realizar un test de proporcionalidad, el cual implica seguir las etapas que a continuación se señalan.

La primera etapa del análisis, presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.⁷

En una segunda etapa, el juzgador debe revisar la idoneidad de la medida, lo cual presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida

⁶ Tesis 1a.CCLXIII/2016 de rubro "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 915.

⁷ Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 902.

contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.⁸

La tercera etapa, esto es, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. Este escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno.⁹

Finalmente, la cuarta etapa del test, o examen de proporcionalidad en sentido estricto, consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada,

⁸ Tesis 1a.CCLXVIII/2016 de rubro "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 911.

⁹ Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 914.

frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada, y por tanto, inconstitucional.¹⁰

Una vez establecido lo anterior, se procede a correr el examen de proporcionalidad señalado.

Fin constitucionalmente válido. La norma examinada tiene un fin constitucionalmente válido. En efecto, el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el derecho a ser votado, indica que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

¹⁰ Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 894.

Esto evidencia que el derecho a acceder a una candidatura independiente puede ser regulado con una serie de requisitos, los cuales puede establecer el poder legislativo con libertad configurativa, siempre que sean razonables.

Por ello, si la finalidad de establecer el padrón electoral como base para calcular el porcentaje de apoyos requerido es demostrar que el aspirante cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, y con ello, que participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique, en su oportunidad, que se le otorguen los recursos públicos necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva, resulta claro que es constitucionalmente válido que esta popularidad se calcule con base en el universo de posibles votantes.¹¹

Idoneidad de la medida. Esta Sala Superior advierte que fijar como base para el cálculo de los apoyos ciudadanos al padrón electoral, no supera la etapa de idoneidad del test de proporcionalidad.

Para llegar a esta conclusión, es necesario reiterar, en primer lugar, que el fin mediato de la medida es acreditar un grado de representatividad. Por su parte, el fin inmediato es

¹¹ Así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas acciones de inconstitucionalidad, como la 65/2014 y acumulada, correspondiente al Estado de Guerrero.

acreditar esa representatividad de entre las personas que, efectivamente, pueden ejercer su derecho de voto.

Eso significa que usar como base un parámetro que no se relaciona necesariamente con las personas que votan, no resulta adecuado para alcanzar la finalidad que persigue la medida, tal como se desarrolla enseguida.

Los artículos 128 y 137 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales definen al padrón electoral como la base de datos que contiene el nombre y la información básica de todos aquellos ciudadanos mexicanos, en pleno uso de sus derechos político electorales, que han solicitado formalmente y de manera individual su credencial para votar con fotografía, mientras que el listado nominal es la base de datos que contiene el nombre y la fotografía de los ciudadanos registrados en el padrón electoral a quienes se les ha entregado su credencial para votar con fotografía.

Al comparar dichos conceptos, se advierte que, por sus características, el padrón electoral es un universo de ciudadanos mayor al de la lista nominal de electores, ya que el padrón contiene el nombre e información de todos aquellos ciudadanos mexicanos, en pleno uso de sus derechos político-electorales, que han solicitado su credencial para votar con fotografía, a diferencia de la lista nominal que incluye a los ciudadanos a los que ya se les entregó dicha credencial. Es decir, el padrón electoral, al

contener un número mayor de ciudadanos inscritos, es una base que representa una carga adicional para el interesado en postularse como candidato independiente,¹² la cual, además, no es la más adecuada, pues en ella se incluyen personas que no tienen credencial de elector, y en atención a ello, no podrían, en su caso, votar por el candidato independiente en cuestión, por lo que no representan un apoyo real.

A partir de estos razonamientos, resulta evidente que el listado nominal es la base idónea para fijar el porcentaje de apoyos que se debe recopilar, pues contiene a aquéllos ciudadanos que han recogido su credencial de elector y, por tanto, que legítimamente pueden votar por el aspirante al cual otorgan su respaldo.

Además, el listado nominal constituye una actualización y depuración del padrón electoral, en la que únicamente aparecen aquéllos ciudadanos que tendrán derecho a votar. De ahí que sea un parámetro que da mayor congruencia entre los electores y el apoyo ciudadano requerido.

Por tanto, calcular el porcentaje de apoyos que se requiere con base en el padrón electoral no es una medida que

¹² Consideraciones similares sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, en la cual se estudió la base para determinar el apoyo ciudadano en el Estado de Puebla. No obstante, al no haber alcanzado la votación necesaria para su invalidez, no constituye un criterio de carácter obligatorio, sino únicamente orientador.

cumpla con el sub-principio de idoneidad y, en consecuencia, debe declararse inconstitucional.

Finalmente, es importante señalar que, al no haber superado el precepto normativo analizado, el examen de idoneidad es innecesario pronunciarse respecto de la necesidad y la proporcionalidad del mismo.

Consecuentemente, esta Sala Superior concluye que lo procedente es declarar inconstitucional la porción normativa contenida en el artículo 124, apartado B, fracción VI de la Ley Electoral del Estado de Nayarit que indica que la relación de apoyo ciudadano deberá calcularse con base en el padrón electoral. Por tanto, se inaplica al caso concreto.

Asimismo, toda vez que el mismo numeral señalado, en su fracción IV indica que la relación de apoyo ciudadano que se presente debe contener nombre, clave de elector u OCR, y estos datos están contenidos en la credencial de elector, resulta claro que los aspirantes a candidatos independientes únicamente podrán presentar apoyos de ciudadanos que se encuentren en el listado nominal.

Así, esta Sala Superior estima que, de una interpretación integral de los preceptos aludidos, y según lo ya razonado a lo largo de esta ejecutoria, es posible arribar a la conclusión de que la base para el cálculo del apoyo ciudadano que

se solicite a los aspirantes a una candidatura independiente, deberá ser el listado nominal.

QUINTO. Efectos.

Toda vez que la sentencia impugnada ha sido revocada, y el artículo 124, apartado B, fracción VI ha sido declarado inconstitucional, únicamente, por cuanto hace a la porción normativa que refiere al padrón electoral como la base para calcular el apoyo ciudadano, lo procedente es revocar el acuerdo IEEN-CLE-012/2017 y ordenar al Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, que de inmediato, emita un nuevo acuerdo en el que se establezcan las equivalencias correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano con base en el listado nominal con corte al mes de diciembre del año previo al de la elección.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

SEGUNDO. Se **inaplica** al caso concreto, la porción normativa "padrón electoral" contenida en el artículo 124, apartado B, fracción VI de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

TERCERO. Se **revoca** el acuerdo IEEN-CLE-012/2017 para los efectos precisados en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

CUARTO. Se **ordena** al Instituto Estatal Electoral de Nayarit que, de inmediato, emita un nuevo acuerdo en el que se establezcan las equivalencias correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano con base en el listado nominal con corte al mes de diciembre del año previo al de la elección.

QUINTO. Se **ordena** informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inaplicación decretada por esta Sala Superior, para los efectos constitucionalmente previstos.

NOTIFÍQUESE, como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña e Indalfer Infante Gonzales, ante el Subsecretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe. **CONSTE.**

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN