

# El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

María Marván Laborde\*

## 1) Introducción

En México el análisis de las sentencias electorales ha cobrado importancia entre los estudiosos tanto del derecho electoral como de la ciencia política. Esto se debe, entre otras cosas, al papel central que tiene la autoridad jurisdiccional en los procesos electorales mexicanos. Antes del proceso de transición el país carecía de una autoridad jurisdiccional que pudiese atender las inconformidades de los actores políticos. De manera congruente con el gradual proceso de liberalización política, poco a poco se fue creando la autoridad jurisdiccional encargada de dirimir las controversias entre las autoridades electorales y los partidos y candidatos, o bien las diferencias de los partidos entre sí, así como las de los militantes. También fue progresivo el desarrollo legal de los medios de impugnación.

La reforma electoral de 1996 consolida a la autoridad jurisdiccional como parte del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) se convierte en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con cinco salas regionales y una Sala Superior, y se aprueba la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), lo que sin duda ha significado

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), doctorada en la New School for Social Research en Nueva York.

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

un avance sustancial en el proceso de construcción de la democracia electoral mexicana. Sin embargo, también es importante reconocer que año con año ha habido un incremento importante en el número de asuntos que los ciudadanos, los candidatos y los partidos resuelven en tribunales. Los procesos electorales en México no concluyen el día de la elección ni tampoco cuando se realizan los cómputos, los procesos electorales terminan con la calificación de la elección presidencial, una vez que los tribunales han desahogado las quejas e impugnaciones que ya hemos visto.

Esto hace evidente la importancia del estudio y análisis de las resoluciones de los tribunales electorales, su consistencia, sus precedentes y, desde luego, las consecuencias jurídicas y políticas que estas tienen en la consolidación de la democracia mexicana.

La sentencia del expediente SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018, del recurso interpuesto por Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, alias el Bronco, candidato independiente en el proceso electoral de 2017-2018, se refiere a la impugnación del acuerdo INE/CG269/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). En esta resolución una mayoría de cuatro magistrados le otorgó el registro como candidato independiente sin haber comprobado, y mucho menos demostrado, que el aspirante hubiese reunido el número de apoyos ciudadanos exigidos por la legislación para obtener el derecho a la candidatura. Esta ha sido una de las sentencias más comentadas y analizadas, y en su gran mayoría las opiniones sobre la misma han sido negativas.

Antes de entrar al análisis de la sentencia se abordan tres consideraciones previas que servirán para sustentar las opiniones. Desde una perspectiva teórica se establecerá la distinción entre derechos fundamentales y derechos políticos de los ciudadanos. En segundo lugar, se hará un recuento del novísimo origen de las candidaturas independientes en México. Por último, se hará un repaso de los requisitos legales y reglamentarios que exige nuestro aparato normativo a quienes aspiren a registrar su candidatura a un puesto de elección popular sin hacerlo por conducto de un partido político.

En el tercer apartado se hará un análisis de la sentencia y los principales argumentos de los magistrados que votaron con la mayoría, conforme a los siguientes incisos: resolución del INE; causa de pedir; derecho

de audiencia; candidatura otorgada con un argumento aritmético, sin evidencia empírica; la argumentación de la mayoría no es garantista, y, finalmente, principales argumentos de la minoría disidente.

Por último, en las conclusiones se presentan algunas reflexiones finales sobre las consecuencias jurídicas y políticas de esta decisión que podemos enmarcar dentro de lo que la teoría jurídica ha considerado el garantismo espurio.

## **2) Algunas consideraciones previas**

### **a) De la distinción entre los derechos políticos de los ciudadanos y los derechos fundamentales**

Los derechos fundamentales de primera generación permiten a los seres humanos en general gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las demás personas privadas; en este campo están los llamados derechos civiles, derechos de primera generación o derechos de la libertad, como son el derecho a la opinión pública, la libertad de expresión y la libertad de culto, etcétera. Por otra parte, los derechos políticos han sido conceptualizados como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política. La nota distintiva de estos derechos es la de constituir una relación entre el ciudadano y el Estado, un diálogo entre gobernantes y gobernados (Zovatto 1998, 32).

Los derechos políticos de los ciudadanos tienen como fin último hacer posible que estos participen de la expresión de la soberanía nacional por medio del sufragio activo (votar) y pasivo (ser votado) en las elecciones. Los derechos ciudadanos no son universales, es decir, no pueden ser concedidos a todos los seres humanos sin distinción alguna, pues admiten ciertas restricciones que no se consideran ni antidemocráticas ni violadoras de los derechos y libertades fundamentales de primera generación. Por ejemplo, el derecho al voto requiere de cierta edad para poder ejercerlo y exige una relación con el Estado, como puede ser la de probar la nacionalidad o pertenencia a determinado Estado nación.

Los derechos políticos que normalmente se reconocen en los países democráticos son: a) derecho de voto para elegir a quienes han de

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

ocupar determinados cargos públicos; b) derecho a ser elegido, que determina quiénes tienen derecho a postularse como candidatos a los diferentes puestos de elección popular; c) derecho a participar en el gobierno y a ser admitido en cargos públicos; d) derecho de petición política, que significa la posibilidad de hacer peticiones a los órganos de representación popular (Congreso o asamblea de representantes), así como al Poder Ejecutivo; e) derecho de asociación política, y f) derecho de reunirse con fines políticos (Zovatto 1998).

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH 1948) en el artículo 21, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH 1969), también conocida como Pacto de San José, en su artículo 23, reconocen los derechos políticos y los distinguen de los derechos humanos o fundamentales. La CADH es más específica que la primera, no solo establece el derecho a participar en los asuntos públicos, dice claramente que los ciudadanos deben tener el derecho a votar y a ser elegidos en las elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (CADH, artículo 23, numeral 1, inciso b, 1969).

La Convención reconoce la capacidad de los estados miembro de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos. Dependen de cada país, de sus normas constitucionales y legales, las condiciones que se impongan a los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos. Por ejemplo, es común que haya diferencias, a veces importantes, entre la edad exigida para votar y la edad requerida para poder ser votado. En contrapartida, no es aceptable en ningún sistema que se precie de ser democrático que el ejercicio de las libertades esté restringido a ciertos grupos de la población.

El sistema interamericano de derechos humanos estima que la democracia representativa es indispensable para el ejercicio de los derechos políticos y la plena vigencia de los derechos humanos (Zovatto 1998). Considera que la democracia representativa es el sistema político más adecuado para garantizar los derechos humanos. En esta medida, es válido afirmar que cuando se defiende la democracia representativa se está defendiendo, aunque sea indirectamente, la existencia y la necesidad de los partidos políticos para organizar la voluntad ciudadana y ordenar las preferencias electorales.

Tanto en el derecho a votar como en el derecho a ser votado se deben cumplir ciertos requisitos, unos positivos y otros negativos. En ninguno de los dos casos se entiende que la exigencia de estos requisitos constituya una discriminación o una violación a los derechos fundamentales, simplemente se parte del supuesto de que para que funcione la democracia representativa y el derecho electoral sea eficiente es indispensable que haya reglas de entrada a la contienda.

En este sentido, todas las candidaturas tienen que ser admitidas por la autoridad administrativa encargada de organizar las elecciones, con el propósito de verificar que los postulantes pueden ser reconocidos legalmente. Dicha autoridad no podrá exigir más requisitos de los que marca la ley; en el mismo sentido, no podrá registrar como candidato a alguien que no cumple con los requisitos legales. La función de la autoridad administrativa y, en su caso, jurisdiccional no admite interpretación, es de aplicación directa y se limita a hacer una revisión objetiva y puntual para saber si se cumplen o no los requisitos positivos que exige la legislación.

## **b) Candidaturas independientes en el derecho electoral mexicano**

En México la aceptación constitucional de las candidaturas independientes tuvo como el antecedente más importante la solicitud de Jorge Castañeda Gutman en 2005 al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), que lo registrase como candidato independiente a la presidencia para competir en las elecciones de julio de 2006, aun a sabiendas de que nuestro marco constitucional y legal no aceptaba esa posibilidad. Ante la negativa, Castañeda decidió entablar un litigio estratégico que llevó hasta sus últimas consecuencias: después de presentar ante el TEPJF un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), presentó su caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH 2009).

La resolución de la Corte IDH no le dio la razón a Castañeda, al haber resuelto que:

La Corte no considera probado en el presente caso que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y, por lo tanto, no ha constatado una violación al artículo 23 de dicho tratado (Corte IDH 2009, párr. 205).

Sin embargo, en el párrafo precedente (204), se pronunció por la conveniencia de iniciar la discusión acerca de las candidaturas independientes: “resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas”. En este mismo párrafo reconoció la legitimidad de establecer para los candidatos independientes requisitos mayores que aquellos que deban cumplir los candidatos que son nominados por un partido político. Si bien en última instancia dejó en libertad al Estado mexicano para que decidiera cuál sería la mejor manera de fortalecer los derechos políticos de los mexicanos y la democracia, se limitó a sugerir que “*las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos entre muchos otros*”.<sup>§</sup>

La resolución de la Corte IDH fue del 1 de julio de 2009; tres años después se modificó el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para permitir la postulación de candidaturas independientes a todos los puestos de elección popular.<sup>1</sup>

El derecho electoral mexicano entre 1946 y 2012 restringió el derecho de los ciudadanos a ser votados, ya que era obligatoria la postulación a través de un partido político que cumpliera con todos los requisitos impuestos por la ley. El 9 de agosto de 2012 se aprobó la reforma constitucional al artículo 35, que garantizó el derecho de las y los ciudadanos a ser votados con independencia de que pertenecieran o no a un partido político. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE 2014) reguló en su libro séptimo (LGIPE, artículos 357 a 439, 2014) los requisitos, condiciones y términos que entraron en vigor para 2015.

---

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

<sup>1</sup> Algunos países de la región de América Latina que han aceptado la modalidad de las candidaturas independientes han preferido hacerlo de manera gradual; por ejemplo, Guatemala, El Salvador y Panamá lo han hecho para unos puestos de elección popular, pero no para todos (Astudillo 2017).

Para poder ser candidato a un puesto de elección popular la legislación electoral de cualquier país democrático establece una serie de requisitos de elegibilidad, como la nacionalidad, la edad, no estar privado de la libertad por haber cometido un crimen, etcétera. Si bien es cierto que la aprobación de las candidaturas independientes amplía el derecho de las y los ciudadanos a ser votados, también hay que reconocer que se imponen ciertos requisitos adicionales, que sirven, en última instancia, para proteger el juego democrático y mantener las elecciones como un proceso viable y ordenado.

Tanto los candidatos independientes como los que son postulados por los partidos políticos requieren ser reconocidos legalmente como candidatos, de otra manera, las autoridades electorales no podrían organizar la elección.

Las candidaturas independientes suavizan, por así decirlo, el monopolio de los partidos políticos como organizaciones privilegiadas para ordenar las preferencias de los ciudadanos y hacer viables los procesos de elección en las democracias modernas, que, por definición, son democracias representativas en las que se garantiza el derecho al sufragio universal y libre (Astudillo 2017).

### **c) Requisitos de elegibilidad para ser candidato independiente**

Las normas legales mexicanas que establecen los requisitos, condiciones y términos para las candidaturas independientes están, como el resto de la legislación electoral, detalladas hasta la minucia. Corresponde al INE emitir una convocatoria para el proceso de selección de los candidatos independientes, en la cual se establecen los actos previos a su registro y la forma específica de registro de la obtención del apoyo ciudadano (LGIPE, artículo 366, 2014). La ley les exige dar aviso a la autoridad administrativa y constituir una asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. Para la obtención del apoyo ciudadano tienen plazos específicos: 120 días para presidente de la república, 90 días para los senadores y 60 días para los diputados (LGIPE, artículo 369, 2014). Para presidente de la república se requiere obtener la firma de cuando menos el 1 % de la lista nominal de electores con corte al 31

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

de agosto del año anterior a la elección federal; se impone además lo que se llamó el requisito de dispersión, es decir, deben obtener este mínimo del 1 % de la lista nominal en al menos 17 de las 32 entidades que hay en el país. En el caso de las candidaturas presidenciales de 2018, el número que se estableció en la sesión del Consejo General del INE fue de 866,593 apoyos ciudadanos, cifra que quedó firme y, por tanto, era definitiva.

Asimismo, se estableció que todas y cada una de las cédulas de respaldo deberían contener el nombre, la firma y la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector, derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifestara el apoyo en el porcentaje requerido por la LGIPE, dependiendo de la elección de la que se trate: presidente, senador o diputado (LGIPE, artículo 383, numeral 1, inciso c, base VI, 2014).

El artículo 384 habla de la verificación que deberá hacer el INE para constatar que cada apoyo cumple con todos los requisitos; en caso negativo, es obligación de la autoridad avisar al aspirante a fin de que pueda subsanar las deficiencias. El siguiente artículo establece las causales que pueden hacer inválido el registro del apoyo de un ciudadano, entre las que se encuentran que el ciudadano, a pesar de estar en el padrón, no aparezca en la lista nominal, es decir, que su credencial no esté vigente; que los nombres o datos sean falsos o erróneos; que no se acompañen de copia de la credencial para votar, etcétera. Entre estos casos se eliminarán los apoyos duplicados, así como los de aquellas personas que hayan dado su apoyo a más de un candidato independiente para el mismo puesto de elección popular. Si la solicitud de registro no reúne el porcentaje requerido, esta se tendrá como no presentada.

La legislación dejó al INE la posibilidad de emitir reglamentos y lineamientos que detallaran los procedimientos. En el Reglamento de Elecciones de 2016 las reglas relativas a las candidaturas independientes están en los artículos 285 a 294. Se establece claramente la necesidad de privilegiar las medidas tecnológicas para la futura emisión de unos lineamientos específicos. En ellos se indica que los apoyos ciudadanos deberán recabarse mediante una aplicación móvil (APP)



desarrollada por el INE que sustituirá a la cédula de respaldo que dé la ley.<sup>2</sup>

El 28 de agosto de 2017, mediante el acuerdo INE/CG387/2017, el INE aprobó los lineamientos que especificaban el proceso de verificación que habría de seguirse para validar la autenticidad de los apoyos, mismos que en su momento fueron validados por la Sala Superior del TEPJF. En el numeral 21 se especifican las funciones de la aplicación móvil creada con el propósito de recabar los apoyos ciudadanos. Además del ahorro de papel y la dificultad que hubiese tenido el manejo de fotocopias, el INE destacó:

Esta herramienta facilitará conocer a la brevedad la situación registral en la lista nominal de dichas personas, generará reportes para verificar el número de apoyos ciudadanos recibidos por las y los aspirantes, otorgará a la autoridad certeza sobre la autenticidad del apoyo ciudadano presentado por cada aspirante, evitará el error humano en el procedimiento de captura de la información, garantizará la protección de datos personales y reducirá los tiempos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano.

Valga decir que otra de las virtudes del uso de la APP fue diferenciar, de manera más o menos sencilla, la autenticidad de los apoyos presentados por los aspirantes, ya que fue posible detectar los apoyos que venían del original de la credencial y aquellos que eran tomados de fotocopias (probablemente obtenidas de manera ilegal). El INE tenía acceso a los metadatos de los registros que sirvieron para detectar la hora y el lugar de registro. En el caso de los registros masivos había una sospecha fundada de que no se trataba de apoyos ciudadanos auténticos.

---

<sup>2</sup> Esta aplicación (APP) facilitó las tareas de supervisión que, de otra manera, habrían sido imposibles.

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

### **3) Análisis de la sentencia SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018<sup>3</sup>**

#### **a) Resolución del INE**

El Consejo General del INE determinó (INE 2018a) que Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, el Bronco, no reunió los apoyos necesarios para registrar su candidatura independiente a la presidencia de la república y el 30 de marzo le negó el registro (INE 2018b). De acuerdo con el Instituto, el aspirante logró reunir 2,034,403 apoyos; sin embargo, hubo que descontar los apoyos duplicados, aquellas credenciales que estando en el padrón no aparecían en la lista nominal, los datos no encontrados y los registros con inconsistencias tales como simulación, fotocopias o presentación de documentos no válidos. En suma, el INE solamente reconoció 849,937 apoyos legítimos, lo que no cumplía con el mínimo necesario de 866,593 (1 % de la lista nominal con corte al 31 de agosto de 2017), aun cuando sí cumplió con el requisito de dispersión: en al menos 17 entidades logró apoyos por el equivalente al 1 % de cada una.

#### **b) Causa de pedir**

El aspirante presentó los juicios de protección de derechos ciudadanos alegando que la resolución del INE violentaba su derecho al voto en la forma pasiva, es decir, el derecho a ser votado; para ello señaló 18 inconformidades genéricas, que reproducimos de manera integral:

- 1) Violación al principio de legalidad en el desarrollo del procedimiento para la obtención y verificación del apoyo ciudadano.
- 2) Atribuciones indebidas de la mesa de control.
- 3) Apoyos duplicados con otros aspirantes.

<sup>3</sup> La controversia generada por la resolución de la Sala Superior del TEPJF (9 de abril de 2018) fue de tal magnitud que a menos de un mes (26 de abril de 2018) un grupo de académicos y juristas se reunió en el IJ-UNAM para analizar la sentencia y sus implicaciones jurídicas y políticas. En razón de ello, muchos de los argumentos sustanciales de este artículo recogen esa valiosísima discusión interdisciplinaria (Márquez y Rocha 2018).

- 4) Violación a los principios de certeza y seguridad jurídica en el desarrollo del procedimiento de verificación del porcentaje de apoyo ciudadano.
- 5) Implementación de la compulsa aleatoria de manera ilegal.
- 6) Inutilidad de la APP para recabar apoyo.
- 7) Violación al derecho de audiencia, porque le impidieron revisar la totalidad de las firmas no validadas.
- 8) Información únicamente al alcance de la responsable.
- 9) Incumplimiento de la sentencia dictada en el SUP-JDC-841/2017 y acumulados en detrimento del principio de seguridad jurídica.
- 10) Falta de certeza de la aplicación móvil para recabar apoyos.
- 11) Violación al principio de presunción de inocencia derivada de la campaña de desprestigio orquestada por el INE.
- 12) Conductas atípicas de los consejeros del INE.
- 13) Inconstitucionalidad de diversas porciones normativas de los lineamientos.
- 14) Exceso y defecto en el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del INE al expedir los lineamientos.
- 15) Negativa de crear una comisión focalizada para la verificación de firmas, en perjuicio del derecho de ser votado.
- 16) El procedimiento para desahogar el derecho de audiencia fue ineficaz.
- 17) La autoridad administrativa no tuvo tiempo suficiente para la verificación de los apoyos.
- 18) Violación al derecho de acceso a la información de los ciudadanos, en perjuicio del derecho a ser votado.

De acuerdo con la propia sentencia, el magistrado ponente expresó:

la pretensión del actor es que se revoque el Acuerdo INE/CG295/2018, por el que el Consejo General negó el registro a la candidatura, a efecto de que se le permita revisar la totalidad de los apoyos ciudadanos que recabó durante la etapa correspondiente.

Es importante hacer notar que Rodríguez Calderón no solicitó su registro como candidato, sino una nueva oportunidad para revisar la totalidad de los apoyos con la esperanza de recuperar los 16,656 faltantes para cumplir con el requisito legal.

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

### c) Derecho de audiencia

De todas las impugnaciones y el análisis que de ellas hace la sentencia, resulta fundamental estudiar lo que se refiere al derecho de audiencia y si este fue violado o no. La argumentación en contra de la sentencia es porque se considera que el INE no violó la garantía de audiencia a Rodríguez Calderón y su equipo. También se sostiene que, en la argumentación, la sentencia confunde indebidamente los requisitos de un procedimiento administrativo con los de un juicio. Solamente a partir de esta confusión pueden entenderse los precedentes internacionales de la Corte IDH y nacionales de la SCJN que se invocan para fortalecer el argumento de que fue violado el derecho de audiencia del quejoso, ya que todos estos pertenecen a juicios y no a procedimientos administrativos. En razón de lo anterior, los precedentes utilizados con la pretensión de fortalecer la argumentación no solamente no son idóneos, sino que son francamente errados, lo que tiene por consecuencia el debilitamiento de la resolución.

El INE, en su calidad de autoridad administrativa, implementó una serie de procedimientos, necesariamente administrativos, para verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos. En los procedimientos administrativos, en general, la garantía de audiencia implica la posibilidad de ser escuchado por la autoridad, cuestión que indubitablemente sucedió (Márquez y Rocha 2018, 27).

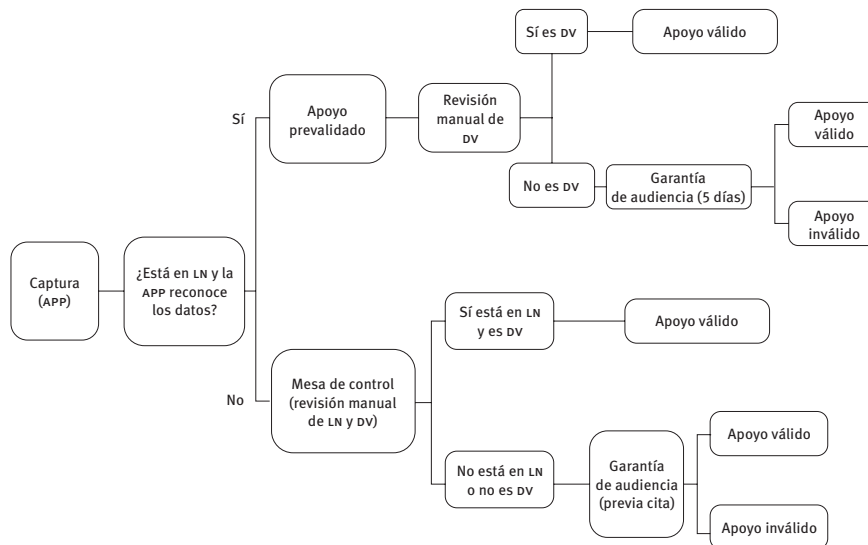
Según consta en los archivos del INE y se reconoce en la propia sentencia, el equipo de Rodríguez Calderón, entre el 15 de diciembre de 2017 y el 28 de febrero de 2018, acudió en 12 ocasiones al INE a realizar manifestaciones y aclaraciones con respecto a los apoyos que no eran reconocidos por alguna de las causales antes expresadas. En cada una de estas ocasiones se levantaron las actas circunstanciadas que hicieron constar las actuaciones de la autoridad, así como los resultados de las revisiones efectuadas. Las actas circunstanciadas están firmadas por las partes.

Las revisiones de la autoridad tenían dos objetivos que, aunque complementarios, eran distintos; verificaban que i) los datos de la credencial capturada mediante la APP se encontraran en la lista nominal de electores (LN), y ii) el documento de soporte presentado fuese válido (DV). Ambos requisitos eran indispensables para poder considerar

el apoyo de un ciudadano o una ciudadana como válido y auténtico (Márquez y Rocha 2018, 28) (véase la figura 1).

Si en el primer paso de la revisión el apoyo (nombre y datos de la credencial de elector) no estaba en la lista nominal, se hacía una revisión manual del DV; en caso de que este fuera considerado no válido por la autoridad, el aspirante era avisado de inmediato a través del sistema de la página web que para el efecto diseñó el INE, y desde ese momento tenía cinco días para ejercer su garantía de audiencia. A partir de esta revisión, unos apoyos se reconocían como válidos y otros no.

**Figura 1. Diagrama de flujo de la revisión de los requisitos de LN y DV de los apoyos ciudadanos presentados por los aspirantes a una candidatura**



Nota: APP, aplicación; DV, documento válido, y LN, lista nominal.

Fuente: Márquez y Rocha (2018, 29).

Cuando los datos no se encontraban en la LN, pasaban a una mesa de control, en la que se hacía una revisión manual de ambos requisitos, LN y DV; en caso de que cualquiera de los dos se considerara incumplido, el apoyo era calificado como no válido y, previa cita, se tenía la garantía de audiencia para que el equipo del aspirante junto con la autoridad pudiese revisar apoyo por apoyo y determinar su validez o no. En este grupo se encontraban fotocopias de credenciales de elector, licencias u otro tipo de documentos de identificación. Por razones

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

de estrategia del equipo del Bronco se decidió no revisar el 100 % de los rechazos de las mesas de control, debido a que su tasa de recuperación era sumamente baja. Dicho de otro modo, ellos mismos reconocieron que cuando los datos del registro no estaban ni siquiera en la lista nominal, la posibilidad de recuperación era ínfima. En este sentido, es falso afirmar que el aspirante no había tenido garantía de audiencia; en realidad, lo que estaba solicitando al Tribunal era una segunda oportunidad para aprovechar aquella que había desperdiciado por decisión propia.

La naturaleza del acto impugnado era la de un procedimiento administrativo y no la de un procedimiento judicial.

El procedimiento administrativo consiste en la verificación de las condiciones de regularidad de un hecho (registros de apoyo), sujetas a comprobación, y que constituyen condiciones para la habilitación de una aptitud (la de ser candidato). No se está ante un procedimiento sancionador ni ante un procedimiento jurisdiccional; si se negó al aspirante el reconocimiento como candidato no fue como consecuencia de una sanción por la comisión de una falta administrativa o de un hecho ilícito, se le negó el registro, simple y sencillamente por no cumplir con los requisitos de ley (Márquez y Rocha 2018, 31).

Por ello resulta indispensable la distinción entre los derechos fundamentales de primer orden (libertad de expresión, libertad de culto, etcétera) y los derechos políticos de los ciudadanos. Aun cuando se le reconoce a los ciudadanos el derecho a votar y ser votado, en ambos casos se exige una serie de requisitos previamente establecidos en la legislación. En este asunto, la negativa de la autoridad para el registro de la candidatura tenía como fundamento la falta de cumplimiento de los requisitos legales, no era una sanción que derivara de un juicio en el que previamente se hubiera demostrado la culpabilidad del aspirante; en este sentido, es un despropósito considerar que se debió aplicar el principio de presunción de inocencia.

Cuando la mayoría del TEPJF concede razón al quejoso respecto a la violación de su derecho de audiencia lo hace utilizando estándares y precedentes propios de los procedimientos de juicio y no de los procedimientos administrativos, los cuales la doctrina jurídica distingue con claridad. Los actos administrativos tienen presunción de validez y corresponde al quejoso aportar al juez las pruebas en contrario, cuestión que

no hizo Rodríguez Calderón al haber presentado una impugnación por demás genérica que no combatía con el detalle suficiente (del que sí disponía en el sitio web implementado por el INE) los apoyos considerados inválidos.

Otro de los argumentos erróneos esgrimidos por la mayoría del TEPJF fue considerar que las audiencias de los procedimientos administrativos requieren de la presencia de un tercero que esté en capacidad de dar la razón a una u otra de las partes en conflicto.

De nueva cuenta, el TEPJF erra al confundir la naturaleza de un procedimiento administrativo (con audiencia), por un lado, y los procesos jurisdiccionales propiamente dichos o seguidos en forma de juicios por el otro. Lo propio de los procedimientos administrativos es la autotutela de los órganos que, como el INE, tienen a su cargo la garantía del interés público (Márquez y Rocha 2018, 33).

#### **d) Candidatura otorgada con un argumento aritmético, pero sin evidencia empírica**

La Sala Superior incurre en un salto lógico de proporciones mayúsculas cuando afirma que

existe una conclusión objetiva en el sentido de que de haber revisado los registros que no fueron verificados durante el procedimiento, el actor hubiese podido alcanzar el umbral exigido para el registro (SUP-JDC-186/2018, 98-9).

No existe ningún elemento que permita llegar a esta conclusión (Márquez y Rocha 2018, 34).

Es importante señalar que existe una doble falacia en esta argumentación. La mayoría del TEPJF ignoró las declaraciones del actor en las que reconoció como propia la decisión de no revisar aquellos apoyos de los que tenía ínfimas posibilidades de recuperación.<sup>4</sup> No obstante lo anterior, aplicaron la tasa de recuperación de los apoyos que sí había decidido revisar como si fuesen idénticos, cuando en realidad se tenía el reconocimiento expreso de que no lo eran. Entre estos apoyos

<sup>4</sup> Según consta en el acta circunstanciada del 11 de enero de 2018.

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

se encontraban, por ejemplo, aquellos soportados por fotocopias de la credencial de elector u otros documentos como la licencia. Al mirar el registro en la APP es evidente que la posibilidad de interpretación y argumentación de autenticidad con la autoridad administrativa era nula, ya que estaba explícito en las reglas que se debía capturar la imagen de la credencial de elector del original. Caso distinto era el del otro supuesto en que siempre se podía alegar que la firma capturada en la APP era muy parecida a la que el INE tiene capturada en los registros de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE).

La segunda falacia está en haberse arrogado la capacidad de interpretación en esta norma. Los requisitos para poder registrar una candidatura independiente se consideran de aplicación directa; es decir, si el candidato tiene el número de apoyos requeridos, entonces se le registra. Si no los cumple, no obtiene el registro. En el caso, no cabía el hubiera, no se podía suponer que, a lo mejor, si tuviese otra oportunidad de revisión, entonces podría cumplir el requisito. Simple y llanamente, no los reunió, por lo que no tenía derecho a la candidatura. Directamente, sin interpretaciones. El número de apoyos válidos era de 866,593, cifra precisa que no admitía aproximaciones. Un solo apoyo menos habría sido suficiente para que se negara al aspirante la posibilidad de aparecer en la boleta. En razón de lo anterior, si acaso querían concederle la razón y darle una segunda oportunidad de revisión, que —no hay que olvidar— fue lo que el quejoso solicitó en su causa de pedir, tendrían que haber revisado en el Tribunal o en la autoridad administrativa el total de los apoyos para certificar fehacientemente que contaba con 866,593 apoyos o más.

Como es ampliamente conocido, la decisión fue hacer una inferencia aritmética a partir de la tasa de recuperación de unos apoyos que eran sustancialmente diferentes a los otros. Decidieron otorgar la candidatura a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón sin haber demostrado que tenía los apoyos legales. Sobra decir que hasta en el lenguaje utilizado en la sentencia, con frases como “de haber revisado”, “hubiese podido”, “se puede suponer con alto grado de certeza”, hay la aceptación implícita de que los magistrados están suponiendo, no están contando ni validando apoyo por apoyo. En razón de lo anterior, esta resolución violó el principio constitucional de certeza, indispensable para la legitimidad de los procesos electorales. Como consecuencia de esta de-



cisión inatacable por ningún medio, en la boleta electoral de julio de 2018 apareció un candidato del que jamás sabremos con seguridad si reunió o no los apoyos ciudadanos necesarios para ser considerado elegible. Para desgracia del derecho electoral y del proceso de consolidación de la democracia en México, esa es la única certeza objetiva respecto a esta sentencia del TEPJF.

Es imprescindible señalar una evidente contradicción de criterios. Los mismos cuatro magistrados, en la sesión del mismo día, en el caso de la impugnación del aspirante Armando Ríos Piter (SUP-JDC 161/2018 y acumulado SUP-JDC-192/2018), tomaron una decisión radicalmente diferente. Con los mismos argumentos que confunden los procedimientos administrativos con los juicios, afirmaron que al quejoso se le había violado su derecho de audiencia, pero la diferencia radica que en este caso sí ordenaron al INE que le diese al aspirante una segunda oportunidad para hacer una revisión de la totalidad de los apoyos recibidos; es decir, se ajustaron a la causa de pedir del quejoso. Ante dos juicios aparentemente idénticos, hubo dos resoluciones completamente distintas sin justificación alguna que explicase las diferencias entre uno y otro caso.<sup>5</sup>

### **e) La argumentación que justifica la candidatura no es garantista**

La mayoría justificó el salto argumentativo entre lo que solicitaba el quejoso y la orden determinante e inatacable<sup>6</sup> de registrarlo como candidato mediante una pretendida interpretación garantista.<sup>7</sup> Los magistrados arguyeron que la reforma constitucional de 2011 del

<sup>5</sup> La candidatura de Armando Ríos Piter no se registró porque el quejoso no se presentó ante el INE a hacer la revisión que le había concedido el TEPJF, de tal manera que él mismo, por la vía de los hechos, abandonó el proceso.

<sup>6</sup> Por disposición constitucional, en México las decisiones de la Sala Superior del TEPJF son inatacables y definitivas, no hay recurso que pueda hacerse valer ante la SCJN para combatirlas.

<sup>7</sup> A partir de la reforma constitucional mexicana del artículo 1.º en 2011, que obliga a todas las autoridades a hacer una interpretación conforme con los más altos estándares nacionales e internacionales de los derechos fundamentales, se han hecho interpretaciones fallidas que caen más bien en la arbitrariedad judicial, so pretexto de un supuesto garantismo que, de acuerdo con el jurista autor de esta propuesta, Luigi Ferrajoli, exige la rígida sujeción del juez a la ley (Ferrajoli 2006).

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

artículo 1.º les obligaba a una interpretación *pro personae* porque se había violado el derecho fundamental de Rodríguez Calderón a ser votado. En consecuencia, se consideró que la resolución del INE era una sanción injustificada y que, por lo tanto, exigía la inmediata reparación del daño para no afectar el proyecto de vida del actor. El sentido de urgencia fue utilizado para justificar el reconocimiento inmediato de su candidatura y que pudiese seguir haciendo campaña sin pasar por la monserga de demostrar la validez de sus apoyos.

A partir de la doble confusión del Tribunal, por un lado, entre los derechos fundamentales y los derechos políticos de los ciudadanos y, por el otro, entre un procedimiento administrativo y un juicio, se pretende justificar la decisión tomada que de ninguna manera debió haber sido argumentada como una violación grave a los derechos humanos de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón.

La Sala Superior mencionó reiteradamente los estándares internacionales, particularmente precedentes de la Corte IDH, para justificar que con su resolución reivindicaba un derecho humano fundamental que había sido atropellado por la autoridad administrativa. No obstante, su razonamiento no puede ser considerado como control de la regularidad constitucional derivada de la interpretación conforme al artículo 1.º de la CPEUM (Márquez y Rocha 2018, 37).

Pareciera que la mayoría primero tomó la decisión de otorgar al Bronco la candidatura y después argumentó, en una suerte de ingeniería en reversa y con una serie de razonamientos (algunos francamente falaces) que a su parecer justificarían una decisión tomada de antemano y que —valga la insistencia— ni siquiera se corresponde con lo que el quejoso solicitó a la autoridad jurisdiccional. Si bien el Tribunal pretendió sustentar su decisión en el análisis de disposiciones convencionales, específicamente del artículo 8.º de la CADH, y vincularlas con las obligaciones generales establecidas en los artículos 1.º y 14 de la Constitución, lo cierto es que dicho intento resultó no solo incorrectamente aplicado, sino también poco afortunado. La resolución no demostró la articulación funcional de sus argumentos con el bloque de constitucionalidad.

Se seleccionaron precedentes inadecuados de juicios y no de procedimientos administrativos y se ignoró la distinción entre derechos fundamentales y derechos políticos de los ciudadanos, lo que tergiversó tanto los alcances del derecho de audiencia como la afectación

causada al quejoso por la autoridad administrativa. En lugar de reconocerse que Rodríguez Calderón había sido incapaz de reunir los apoyos válidos y auténticos que exige la ley, se afirmó que la decisión de la autoridad le negaba el derecho a ser votado.

Sobre este punto en particular es necesario recordar que el empleo adecuado de una metodología de interpretación constitucional derivada de la utilización de estándares internacionales supone la necesaria consideración de todas las aristas argumentativas que pueden verse involucradas en la resolución de un caso concreto. La articulación del bloque de constitucionalidad, por tanto, se basa en la integración global y de buena fe de los elementos normativos susceptibles de interpretación, y no solo en la citación arbitraria de estándares internacionales (Márquez y Rocha 2018, 39-40).

La pretendida decisión garantista resultó en realidad una burda arbitrariedad de graves consecuencias políticas y jurídicas para la democracia mexicana. Gracias a esta decisión Rodríguez Calderón tuvo un lugar en la boleta de la elección presidencial sin que se hubiese demostrado que el actor objetivamente había cumplido con los requisitos de ley. Se vulneró así el principio de certeza constitucional y se alteró irremediablemente la lógica de la competencia con el resto de los candidatos presidenciales. En términos jurídicos, se impactó al marco normativo electoral mexicano y se dañó el desarrollo jurisprudencial de una sólida doctrina vinculada con la interpretación constitucional en México que afecta la operatividad de la reforma anteriormente señalada (de 2011).

### **f) Principales argumentos del voto particular de la minoría disidente**

El voto particular de los tres magistrados que quedaron en minoría consta de 61 páginas. Se resaltan a continuación solamente algunos de los argumentos que evidencian los motivos de su desacuerdo con la decisión tomada por sus colegas.

Consideran que la actuación descuidada del aspirante no es inócua para el proceso electoral, ya que al haber presentado, por sí mismo o mediante su equipo, apoyos no válidos, cuando no francamente fraudulentos, como son los apoyos recabados a partir de fotocopias y no de originales, según lo exigía la norma, se minó la certeza del pro-

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

ceso. Esto en última instancia se refleja en un decremento de la confianza ciudadana en la democracia, daño que —consideran— no debe dejar de señalarse.

En repetidas ocasiones estiman que la decisión es contraria a la jurisprudencia de la SCJN, que se citan precedentes inadecuados tanto de esta como de la Corte IDH y que inclusive se contradicen jurisprudencias y resoluciones del propio TEPJF.

Establecen de manera contundente que no hay forma de probar la violación fundamental que da lugar a la resolución de la mayoría; es decir, consideran que no hubo violación al derecho de audiencia del aspirante, al dar cuenta pormenorizada de los resultados de 11 de las 12 audiencias a las que acudió el equipo de Rodríguez Calderón y, sobre todo, hacen evidente que “la no revisión de la totalidad de los apoyos de la ciudadanía es imputable al aspirante” (SUP-JDC-186/2018, 165), ya que fue él quien explícitamente renunció a esta oportunidad que le daban las normas y que la autoridad nunca le negó.

Por último, la minoría hace una severa crítica a los argumentos esgrimidos para reconocer al Bronco el derecho a ser candidato sin haber probado fehacientemente que había alcanzado el umbral requerido por la ley, ya que no es un valor democrático, en sí mismo, incrementar el número de candidatos incluidos en una boleta; lo verdaderamente esencial es asegurar que estén incluidos todos aquellos, pero solamente aquellos, que reunieron los requisitos legales. Cuando afirman que “es necesario matizar la interpretación y alcance tan amplio que el proyecto le da a la reparación de la garantía de audiencia en relación con los principios de progresividad y *pro personae*” (SUP-JDC-186/2018, 176), los magistrados de la minoría están diciendo, de la manera más comedida posible, que esto es un garantismo espurio, el cual, lejos de demostrar la sujeción de los jueces a la ley, deja al desnudo la arbitrariedad judicial.

#### 4) A manera de conclusiones

Los magistrados de la mayoría arribaron a una sentencia que debe ser calificada como insostenible, tanto por los argumentos jurídicos empleados, así como por haber supuesto que una inferencia aritmética

carente de sustento empírico era suficiente para incluir en la boleta electoral a Rodríguez Calderón. Con ello se afectó, como ya se dijo, al proceso electoral de 2017-2018, pero, sobre todo, se lastimó la ya muy mermada credibilidad de la ciudadanía en las autoridades electorales, en este caso, de manera específica, en la autoridad del TEPJF, que en repetidas ocasiones ha sido acusado de una injustificable parcialidad.

México ha invertido cuatro décadas en realizar modificaciones legales para diseñar a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales que garanticen a la ciudadanía que sus representantes y gobernantes, todos ellos elegidos por sufragio universal, son autoridades legítimamente electas. Precisamente, son estas autoridades en quienes recae la delicadísima tarea de producir confianza.

El TEPJF, en particular, la Sala Superior

ha tenido y tiene la última palabra de cada controversia y, con ella, la mayor responsabilidad jurídica y política para cimentar la fuerza y credibilidad de las instituciones y de los procesos electorales del país (Marván y Merino, 2018).

No resulta exagerado afirmar que esta decisión vulneró el principio de certeza que exige nuestra Constitución en el ámbito electoral, ya que lo único que podemos afirmar con absoluta convicción y demostrar empíricamente es que el Bronco llegó a la boleta presidencial a pesar de un faltante de 16,656 apoyos que alguna autoridad haya comprobado que existieran. El Tribunal, lejos de cumplir con su tarea de garante de la legalidad de todos y cada uno de los actos que conforman el muy intrincado proceso electoral mexicano, con esta decisión afectó la confianza ciudadana y alimentó la frecuente crítica de que algunas de sus decisiones carecen de la indispensable imparcialidad y se toman atendiendo a criterios más políticos que jurídicos.

## Fuentes consultadas

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. México: OEA. Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm) (consultada el 25 de octubre de 2019).

El Bronco, candidato por virtud de una sentencia

- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf> (consultada el 25 de octubre de 2019).
- Ferrajoli, Luigi. 2006. *Garantismo. Debate sobre el derecho y la democracia*. México: Trotta.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG387/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/CGex201708-28-ap-12.pdf>.
- . 2018a. INE/CG269/2018. Dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a la presidencia de la república en el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://repositorio documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95280/CGex201803-23-dp-unico.pdf> (consultada el 10 de octubre de 2019).
- . 2018b. Acuerdo INE/CG295/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la solicitud de registro de candidatura independiente a presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentada por Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95581/CGesp201803-29-ap-2-9.pdf> (consultada el 22 de octubre de 2019).
- Márquez Rocha, Raúl y Wendy Vanesa Rocha Cacho, coords. 2018. *La (in)justicia electoral frente a las candidaturas independientes a la presidencia*. México: IJJ-UNAM.
- Sentencia SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018 acumulado. Actor: Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0186-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0186-2018.pdf) (consultada el 10 de octubre de 2019).