

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

EXPEDIENTE: SDF-JDC-25/2016

**ACTOR: BENEBERTO SÁNCHEZ
VÁSQUEZ**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO TLAXCALTECA DE
ELECCIONES**

**MAGISTRADO: ARMANDO I.
MAITRET HERNÁNDEZ**

**SECRETARIOS: ISMAEL ANAYA
LÓPEZ Y JAIME ARTURO
ORGANISTA MONDRAGÓN**

Ciudad de México, dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en la Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio identificado al rubro, en el sentido de **revocar** el acto reclamado.

GLOSARIO

Actor	Beneberto Sánchez Vásquez.
Autoridad responsable	Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Convocatoria	Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala.
Instituto local	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

Juicio ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley adjetiva local	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Ley Electoral local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Reglamento	Reglamento para el registro de candidaturas independientes para el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala.
Acto reclamado	El oficio ITE–PG 127/2015 de doce de febrero de dos mil dieciséis, por el que el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones emite respuesta a la solicitud presentada por el actor el pasado trece de enero.

ANTECEDENTES

I. Registro como aspirante. El veinte de enero de dos mil dieciséis, el Consejo General resolvió sobre la procedencia de las manifestaciones de intención para obtener la calidad de aspirantes a candidatos independientes a los cargos de gobernador, diputados locales, integrantes de ayuntamientos y presidentes de comunidad para el proceso electoral local 2015-2016.

En ese acuerdo, se estableció que el actor cumplió los requisitos para ser aspirante a candidato independiente a diputado de mayoría relativa, por el VII distrito electoral local.

II. Solicitud.

1. Escrito. El trece de enero, el actor solicitó al Consejo General lo siguiente: "**...SE SIRVA REDUCIR EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA LA CÉDULA DE RESPALDO EQUIVALENTE AL 6% PARA DEJARLO EN 3% DE LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES para la candidatura de Diputado, de la cual pretendo ser candidato independiente...**"

2. Resolución. El veintidós siguiente, la Presidenta del Instituto local emitió resolución a la petición del actor, en el sentido de que se debe ceñir a lo establecido en la Ley Electoral local.

III. Primer juicio ciudadano.

1. Demanda. El treinta de enero de este año, el actor promovió juicio ciudadano, a fin de impugnar la resolución antes mencionada. El medio de impugnación quedó radicado en esta Sala Regional en el expediente **SDF-JDC-12/2016**.

2. Sentencia. El diez de febrero, este órgano jurisdiccional dictó sentencia en el sentido de revocar la resolución de la Presidenta del Instituto local, para el efecto de que la emitiera el Consejo General

IV. Acto reclamado. El doce de febrero, en cumplimiento a la sentencia en comento, el Consejo General emitió resolución a la petición del actor, en el sentido de declararla improcedente, sobre la base de que el Instituto local debe ejecutar y cumplir la ley electoral local, en razón de que carece de atribuciones para modificarla o inaplicarla.

V. Segundo juicio ciudadano.

1. Demanda. El inmediato trece, el actor presentó demanda de juicio ciudadano, a fin de impugnar la resolución dictada por el Consejo General.

2. Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Regional, mediante acuerdo de quince de febrero, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente SDF-JDC-25/2015, y turnarlo al Magistrado Armando I. Maitret Hernández, para la instrucción y presentación del proyecto de sentencia respectivo.

3. Radicación. El inmediato dieciséis, el Magistrado Instructor radicó el expediente y admitió la demanda.

4. Cierre de instrucción. El diecisiete ulterior, al no haber diligencias pendientes por realizar el Magistrado Instructor cerró instrucción, quedando el expediente en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un juicio ciudadano, promovido para impugnar una resolución emitida por la autoridad administrativa electoral del estado de Tlaxcala, relacionada con el derecho a ser votado del actor como candidato independiente al cargo de diputado de mayoría relativa, por el VII distrito electoral local, en dicho Estado, supuesto que es competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V.

Ley Orgánica. Artículo 195, fracción IV, inciso b).

Ley de Medios. Artículos 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, incisos d) y f) y 83, párrafo 1, inciso b), fracción IV.

Cabe precisar que si bien los artículos que se han citado tienen como presupuesto ordinario, entre otros, la elección para cargos de elección popular cuando son propuestos por partidos políticos, de conformidad con el artículo 1° constitucional, ello no es obstáculo para considerar que esta Sala Regional es competente para conocer y resolver la controversia planteada, relacionada con la posibilidad de que el actor pueda obtener su registro como candidato independiente.

En este contexto, si bien el legislador no reformó determinados artículos de la Ley de Medios para incluir las candidaturas independientes en los supuestos de procedencia de los medios de impugnación, ello, como se ha señalado, no es obstáculo para considerar que esta Sala Regional es competente para conocer de la controversia planteada por el actor, toda vez que alega la violación a su derecho humano a ser votado, en tanto aspira a ser considerado en condiciones legales y proporcionales como candidato independiente al cargo de diputado local en el estado de Tlaxcala.

SEGUNDO. *Per saltum*. En principio, esta Sala Regional considera necesario precisar que el actor no expresa textualmente que promueve acción *per saltum*, a fin de que éste órgano jurisdiccional conozca directamente la controversia planteada.

Sin embargo, del análisis integral del escrito de demanda, realizado en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 4/99 de la Sala Superior de rubro: "**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**"¹ se advierte que el promovente tiene la intención de que este órgano jurisdiccional federal conozca y resuelva su medio de impugnación.

Lo anterior es así, en razón de que de la demanda se advierte que el promovente la dirige a la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; refiere expresamente que promueve juicio ciudadano y cita el fundamento legal de la Ley de Medios; además que en los petitorios de la demanda solicita al tribunal federal que emita una resolución favorable a sus intereses.

1. *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 445 y 446.

Al respecto, esta Sala Regional considera que, en el caso concreto, está justificado que el actor acuda *per saltum*, con base en las consideraciones que a continuación se exponen.

Es criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que el estudio *per saltum* se justifica, entre otras causas, por el riesgo de que el transcurso del tiempo impida la restitución del derecho político-electoral presuntamente vulnerado.

Asimismo, se ha establecido que el promovente de un medio de impugnación en materia electoral puede quedar exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en la legislación electoral local o en la normativa interna de los partidos políticos, cuando el agotamiento previo de los medios de impugnación pueda representar una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio.

Este criterio está inmerso en la jurisprudencia 9/2001 de la Sala Superior, de rubro: **"DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO."**²

2. *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 272 a 274.*

En el caso, la Ley adjetiva local contempla un medio de impugnación que, ordinariamente, el actor debería agotar antes de acudir a la jurisdicción federal.

En efecto, el artículo 90 de la Ley adjetiva local establece que el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos tlaxcaltecas.

No obstante lo anterior, esta Sala Regional considera que se encuentra debidamente justificado que la controversia se resuelva *per saltum*, en atención a los plazos establecidos por la Ley Electoral local, el Reglamento y la Convocatoria, dado que existen tiempos y etapas determinadas para la participación de los ciudadanos que desean contender en el proceso ordinario local como candidatos independientes.

En la especie, la materia de impugnación está relacionada con la etapa de "*Obtención del apoyo ciudadano*", por tanto, interesa tener presente que la Ley Electoral local y el Reglamento (artículos 297 y 15, respectivamente) establecen que los aspirantes a candidatos independientes para el cargo de diputado local contarán con treinta días para recabar el apoyo ciudadano; y la convocatoria establece en su Base Quinta que dicho periodo de tiempo comprende del **veintiuno de enero al diecinueve de febrero** de este año.

En ese contexto, resulta claro que el agotamiento de la instancia jurisdiccional local se puede traducir en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, ante la proximidad de la fecha de vencimiento del plazo concedido para que los aspirantes a candidatos independientes para el cargo de diputado local en el estado de Tlaxcala, realicen actos tendentes a recabar el mencionado apoyo ciudadano.

Ahora bien, para la procedencia de la acción *per saltum* se debe analizar la oportunidad en la presentación del medio de impugnación de acuerdo a lo previsto en la ley adjetiva local, tal como lo exige la Jurisprudencia 9/2007 de la Sala Superior de rubro: **"PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL."**³

3. *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, p.p. 498 y 499.*

En ese tenor, los artículos 6, 17, 19 y 90 de la Ley adjetiva local establecen como medio de impugnación el juicio ciudadano para tutelar los derechos político-electorales, entre los que se está el de ser votado, así como el plazo de cuatro días para promover ese medio de impugnación; ese plazo, durante los procesos electorales ordinarios, como acontece en el caso, se computa con todos los días y horas considerados como hábiles y son

contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o a partir de que se hubiese notificado el mismo.

Así, con base en los artículos 17 y 19 de la ley adjetiva local, esta Sala Regional considera que el juicio ciudadano se promovió de forma oportuna, toda vez que el acto reclamado se notificó al actor el doce de febrero, tal como se advierte de la cédula de notificación personal que obra en copia simple en autos del expediente⁴ y la demanda se presentó el inmediato trece.⁵

4. Página 33 del Expediente.

5. Página 9 del Expediente.

TERCERO. Causales de improcedencia. En su informe circunstanciado, la autoridad responsable señala que se actualizan las causales de improcedencia siguientes.

No afectación al interés jurídico del actor.

El Consejo General aduce que el acto reclamado no afecta el interés jurídico del actor, sobre la base de que no constituye una afectación inmediata y directa a sus derechos.

Lo anterior, esencialmente, porque la respuesta dada al actor constituye una exigencia prevista en la Ley Electoral local.

El planteamiento de improcedencia en estudio se considera **infundado**, con base en las consideraciones siguientes.

El artículo 79, párrafo 1, de la Ley de Medios establece con claridad que el juicio ciudadano procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes, aduzca presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

En el caso, el actor cumplió los requisitos para ser aspirante a candidato independiente a diputado local de mayoría relativa, por el VII distrito electoral local, en el estado de Tlaxcala.

Previo al inicio de la siguiente etapa (Obtención del apoyo ciudadano) el actor solicitó al Consejo General que redujera el requisito exigido para tal efecto del 6% al 3% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del distrito.

En respuesta a esa petición, la autoridad responsable, esencialmente, expresó al actor que en su calidad de autoridad administrativa está compelida a acatar el texto de la ley y que carece de atribuciones para modificarla o analizar su constitucionalidad.

Con base en los antecedentes previamente expuestos, esta Sala Regional considera que, contrario a lo manifestado por la autoridad responsable, el actor tiene interés jurídico para

impugnar la resolución dictada a una petición que él mismo formuló, la cual considera contraria a sus intereses y contraventora de su derecho humano a ser votado.

Con relación al interés jurídico procesal, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que éste se surte si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado.

Esas consideraciones están contenidas en la Jurisprudencia 7/2002 de rubro: "**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.**"⁶

6. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, p.p. 398 y 399.

En el caso, se satisfacen los elementos referidos y por lo tanto es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conduce a que se examine el mérito de su pretensión; cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.

Con relación a esto último cobra relevancia en el caso el criterio sostenido en la Jurisprudencia 1/2009 de rubro: "**CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO.**"⁷

7. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, p.p. 240 y 241.

Ello, porque en dicho criterio la Sala Superior estableció que para considerar que la respuesta dada a una consulta tiene o no el carácter de acto de aplicación, debe atenderse al contexto jurídico y fáctico que permita determinar razonablemente, si dicha respuesta reviste la característica esencial de poner de manifiesto, que el gobernado esté colocado en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos; esto es, en el estudio de fondo debe determinarse si la respuesta recaída a una consulta vulnera o no los derechos de los justiciables.

Acto impugnado emitido en cumplimiento de una sentencia.

Por otra parte, la autoridad responsable aduce que en el caso se actualiza la causal de improcedencia consistente en que el juicio ciudadano se promovió para impugnar un acto emitido en cumplimiento de una resolución definitiva dictada en un medio de impugnación.

El planteamiento es **inatendible**.

En primer término, en razón de que la causal de improcedencia invocada no se prevé expresamente en la Ley de Medios.

En segundo lugar, porque el Consejo General se limita a señalar que se en el caso se actualiza la causal de improcedencia, pero omite exponer argumentos lógico-jurídicos por los que considere que en el caso ésta efectivamente opera.

Por último, con independencia de si el acto reclamado se emitió en cumplimiento de una sentencia de este órgano jurisdiccional, lo cierto es que el sistema de medios de impugnación regulado por la Ley de Medios tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, lo cual impone a esta Sala Regional el deber de analizar la controversia planteada por el actor.

En todo caso, lo que fue ordenado en el juicio ciudadano **SDF-JDC-12/2016** del índice de esta Sala Regional, fue que el Consejo General dictara la resolución que en Derecho correspondiera a la solicitud formulada por el actor.

Conclusión a la que se arribó al determinar que la Presidenta del Instituto local carecía de atribuciones para emitir la resolución, toda vez que ello correspondía al citado órgano colegiado, como máxima autoridad administrativa de la materia en el estado de Tlaxcala.

En este sentido, si bien el acto reclamado se emitió en cumplimiento a una sentencia de esta Sala Regional, lo cierto es que se dejó al Consejo General del Instituto local que resolviera lo que en Derecho correspondiera, es decir, no se estableció una directriz a partir de la cual se debía pronunciar, motivo por el cual las consideraciones, fundamento y motivación pueden ser objeto de análisis.

CUARTO. Requisitos de procedencia. Esta Sala Regional considera que el medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 79, párrafo 1 y 80 párrafo 1, de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

a) Forma. El requisito en estudio se cumple porque la demanda se presentó por escrito, en el que consta el nombre y firma autógrafa del actor, así como los demás requisitos legales exigidos.

b) Oportunidad. El juicio ciudadano se promovió oportunamente, tal como se expuso en el considerando relativo a la procedencia *per saltum*.

c) Legitimación. El promovente tiene legitimación para promover el medio de impugnación, porque es un ciudadano que promueve por propio derecho.

d) Interés jurídico. Se actualiza con base en las consideraciones expuestas al estudiar la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable.

e) Definitividad. Este requisito se tiene por satisfecho en términos del considerando segundo de esta sentencia.

QUINTO. Estudio del fondo de la controversia.

De la lectura de la demanda, se advierte que el actor controvierte la resolución emitida por el Instituto local, por la cual determinó que las cédulas de respaldo de la candidatura independiente a diputado de mayoría relativa, debe equivaler, por lo menos, **al 6% seis por ciento de firmas** de ciudadanos incluidos en la lista nominal, del distrito correspondiente.

Al respecto, el actor sostiene que la resolución es contraria a Derecho, porque está fundamentada en el artículo 299, párrafo segundo, de la ley electoral local, el cual exige un porcentaje de firmas desproporcional e inequitativo, en comparación con el previsto para las personas que pretenden ser candidatos independientes a los cargos de gobernador, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad.

En consecuencia, el actor solicita la inaplicación del citado precepto y la revocación del acto reclamado, para el efecto de que se exija un 3% tres por ciento de firmas de ciudadanos de la lista nominal en la cédula de respaldo a la candidatura independiente que pretende.

En consideración de esta Sala Regional, es **sustancialmente fundado** el concepto de agravio del actor, por lo siguiente.

El artículo 99 de la Constitución establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad en la materia, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, del ordenamiento citado.

Asimismo, el aludido artículo 99, párrafo sexto, señala que las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia que sean contrarias a la Constitución, caso en el cual la resolución respectiva se limitará al caso concreto.

De los citados preceptos se advierte un sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral. Uno a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que mediante la acción de inconstitucionalidad conoce de manera abstracta sobre la validez de leyes. Adicional a ese mecanismo de control, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto de cualquier de sus Salas, puede declarar la inaplicación de una norma por ser contraria a la Constitución, ello mediante un ejercicio de control concreto de la norma.

La facultad que tiene este Tribunal Electoral para estudiar la constitucionalidad de una norma, así como para declarar la inaplicación de la misma por ser contraria a la Constitución, se limita al análisis del acto en el cual se invocó y aplicó.

En este sentido, se precisa que si bien el actor controvierte un acto que, en principio, se pudiera pensar que él mismo generó para controvertir lo dispuesto en la convocatoria, consistente en el requisito de exhibir la cédula de apoyo con un mínimo de 6% de firmas de los ciudadanos incluidos en la lista nominal, lo cierto es que ello no es obstáculo para analizar la constitucionalidad de la norma.

Lo anterior es así, porque la facultad de control constitucional que tienen las Salas de este Tribunal Electoral es, precisamente, sobre la aplicación de normas o leyes electorales, de tal manera que la materia de análisis será si el acto de autoridad que aplica un precepto, es constitucional o no.

Ahora bien, como el objeto de examen es un artículo, norma o precepto legal o reglamentario, la verificación de su constitucionalidad se puede llevar a cabo siempre que sea aplicado, con independencia del tipo de resolución o acto en el que se haya invocado.

Es decir, el control de constitucionalidad que ejerce esta Sala Regional se efectuará sobre cualquier acto en el que se haya aplicado el precepto tildado de inconstitucional, toda vez que en materia electoral no existe previsión legal que restrinja el análisis respectivo en atención a un primer acto concreto de aplicación o de otra índole.

En consecuencia, si bien el acto reclamado derivó de una solicitud hecha por el actor, lo cierto es que el Instituto local fundó su respuesta con base en el artículo 299, párrafo segundo, de la ley electoral local, motivo por el cual esta Sala Regional puede analizar la constitucionalidad de ese precepto, en la porción normativa que es objeto de controversia.

Máxime que en el caso, la norma aplicada rige justamente en la etapa del procedimiento de obtención de apoyo para el registro de candidaturas independientes, es decir, la norma impugnada, en su ámbito temporal de validez, surte efectos en el momento actual del proceso electoral.

Lo anterior, además, tiene sustento en la razón esencial contenida en la jurisprudencia 35/2013, de la Sala Superior con el rubro: **"INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN."**⁸

8. Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral, TEPJF, año 6, número 13, 2013, pp. 46-47.

Por otra parte, el análisis de constitucionalidad de una norma se puede llevar a cabo de diversas maneras. Al respecto, es necesario precisar que todas las normas emitidas por el legislador tienen la presunción de ser constitucionales, porque es el órgano legislativo el primero que, mediante la emisión de los preceptos, interpreta la Constitución a fin de adecuar las leyes al contenido del máximo ordenamiento.

Sólo cuando del contenido de una norma se advierta la posible vulneración a la Constitución, es indispensable efectuar el análisis del precepto tildado de inconstitucional.

Para ello, los órganos jurisdiccionales, que son los únicos que pueden analizar la constitucionalidad de una norma y, en su caso, declarar la inaplicación de la misma, como se adelantó, tienen diversos métodos para verificar si un precepto se adecúa o no al contenido de la Constitución.

Así, son dos los métodos que en nuestro sistema jurídico electoral ordinariamente son empleados. El primero es la denominada interpretación conforme, en la cual el órgano jurisdiccional, a fin de que prevalezca la validez de la norma, a partir de la presunción de constitucionalidad con la que cuenta, interpreta un precepto a fin de hacerlo acorde,

coherente, conforme o congruente con lo dispuesto en la Constitución, de tal manera que sólo interpretado de cierta manera es o no constitucional.

Así se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte de la jurisprudencia 2a/J.176/2010, con el rubro: **"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN."**⁹

9. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, p. 646

Por otra parte, también está el denominado examen de proporcionalidad de una norma, en el cual el órgano jurisdiccional analiza tres aspectos para determinar si una norma es o no constitucional.

El primer elemento atiende a la idoneidad de la norma, es decir, el órgano jurisdiccional debe analizar si la intervención a un derecho humano es adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.

El segundo aspecto es la necesidad, esto es, examinar si la medida restrictiva a un derecho humano es la más benigna con éste, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para la consecución del objetivo propuesto.

Finalmente, el tercer supuesto de análisis es la proporcionalidad, la cual consiste en que la intervención al derecho humano debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido: las ventajas deben compensar los sacrificios que estos implican para sus titulares y la sociedad en general.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CCCXII/2013 con el rubro **"INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS"**,¹⁰ ha determinado que existen dos niveles de análisis de la constitucionalidad, uno de carácter ordinario y otro de nivel intenso.

10. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXV, octubre de 2013, p. 1052

El primero debe realizarlo el juez constitucional en los asuntos que no incidan directamente sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación.

En cambio, el escrutinio estricto se actualiza cuando el caso involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución; **se afecten derechos humanos**, o se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución prevé de manera específica para la actuación de las autoridades.

La citada Primera Sala, añade que el juzgador realiza indirecta y cotidianamente diversos grados de análisis constitucional en razón si se trata, por ejemplo, de la afectación de un derecho humano o del incumplimiento de una norma competencial de contenido delimitado o de libre configuración.

En el caso, el actor aduce que el acto reclamado al aplicar el artículo 299, párrafo segundo, de la ley electoral local, vulnera su derecho de ser votado como candidato independiente a diputado de mayoría relativa; es decir, se está en presencia de un derecho fundamental o constitucional reconocido a favor de los ciudadanos de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución.

Lo anterior es importante señalarlo, porque en atención al tipo de norma legal cuya constitucionalidad se verifica, dependerá el método a emplear para ese fin.

Así, como se precisó, la materia de controversia está relacionada con el derecho fundamental de ser votado. A su vez, la norma que el actor controvierte, que fue aplicada en el acto reclamado, limita o restringe ese derecho porque establece un requisito para ser candidato independiente a diputado de mayoría relativa en Tlaxcala, consistente en tener una cédula de respaldo por lo menos con un 6% seis por ciento de ciudadanos incluidos en el listado nominal.

En este entendido, para esta Sala Regional el método que se debe emplear para analizar la constitucionalidad de la norma es la del examen de proporcionalidad y no el de interpretación conforme.

Esto es así, en primer lugar, porque la norma cuya validez constitucional se analiza no admite dos o más interpretaciones, toda vez que incluye como porción normativa un elemento numérico, a saber, el 6% seis por ciento de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal.

Como se advierte, el número seis no puede ser interpretado de ninguna otra manera, motivo por el cual la interpretación conforme no puede ser empleada para verificar la constitucionalidad de la norma.

Por otra parte, como se trata de una restricción que incide en un derecho fundamental o humano, el análisis correspondiente debe ser de carácter estricto, a fin de verificar si la limitación tiene o no una justificación.

Si bien ningún derecho es absoluto, lo cierto es que el artículo 1 de la Constitución establece que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos.

En este entendido, el análisis estricto de la constitucionalidad de la norma tiene como propósito que esta Sala Regional, en el supuesto de considerar que el precepto es contrario a la Constitución, proteja y garantice el derecho de ser votado del actor, para lo cual reparara la violación mediante la inaplicación concreta respectiva.

O bien, si esta Sala Regional considera que el precepto es constitucional, será en el entendido que el mismo no vulnera por sí la Constitución, en tanto se trata de una medida

idónea, necesaria y proporcional, de tal manera que se respeta el ejercicio del derecho a ser votado como candidato independiente.

Para tal efecto, es decir, determinar la constitucionalidad de la norma, es necesario el cumplimiento de dos condiciones:

a) La restricción debe estar en una ley formal y material, dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica.

El artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que las restricciones solamente pueden estar contenidas en leyes dictadas en razón del interés general.

Es decir, la citada Convención prevé una reserva de ley, para que sea el legislador de cada país determine en un ordenamiento jurídico de rango legal, cuáles son las limitaciones en el goce y ejercicio de un derecho humano.

En el caso, la limitación (en su modalidad de requisito) está contenida en la ley electoral local, toda vez que su artículo 299, párrafo segundo, prevé que la cédula de respaldo a una candidatura independiente debe contener, por lo menos, un 6% seis por ciento de firmas de los ciudadanos incluidos en la lista nominal.

Asimismo, esa ley electoral local atiende a un interés general, en razón de que mediante ese ordenamiento no sólo se prevén los procedimientos en las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos, sino también derechos a favor de los partidos políticos, ciudadanos, candidatos de partidos políticos, así como de candidatos independientes; al tiempo que señala, entre otros supuestos, los requisitos a cumplir para poder contender a un cargo de elección popular y el registro de candidatos.

En consecuencia, la restricción al estar contenida en ordenamiento emitido por el legislador de Tlaxcala y que atiende interés general, cumple el requisito de reserva de ley.

b) Superar el examen proporcionalidad

Para verificar el cumplimiento de este requisito, como se mencionó en su oportunidad, es necesario que esta Sala Regional analice tres aspectos:

1. Idoneidad

La intervención a un derecho humano sólo estará justificada si tiende a contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución establece que es derecho de todos los ciudadanos ser votados en las elecciones, así como solicitar su registro como candidato, mediante la postulación de un partido político o de manera independiente.

Anterior a la reforma constitucional del año dos mil doce, los ciudadanos solamente podían acceder a los cargos de elección popular mediante la postulación de un partido político; sin embargo, con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto del indicado año, el Poder Revisor Permanente de la Constitución permitió que los ciudadanos contendieran de manera independiente a esos cargos, motivo por el cual la postulación mediante un partido político no es una condición necesaria.

Esta situación permite concluir que, en principio, todos los ciudadanos de la República pueden contender como candidatos independientes a los diversos cargos de elección popular; no obstante, un escenario así implicaría que hubiera tantos candidatos como ciudadanos en un país.

Para evitar un escenario de esa índole, lo que a su vez llevaría a una distribución de recursos públicos así como de tiempo en radio y televisión, por citar algunos ejemplos, entre un sin número de candidatos independientes, lo cual repercutiría a su vez en una efectiva contienda equitativa entre todos los partidos políticos y candidatos, el legislador determinó establecer ciertos requisitos para poder participar; esto es, estableció una restricción para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo.

Entre esos requisitos está el relativo a tener el respaldo de un cierto porcentaje de ciudadanos, quienes mediante su firma avalan con su apoyo que determinada persona participe como candidato independiente.

Ese apoyo, establecido en porcentaje no tiene otro propósito sino garantizar que quienes participen como candidato independiente tienen cierta representatividad entre el electorado.

Así, el apoyo que la ciudadanía otorga a un aspirante a candidato independiente constituye la expresión de la voluntad de una porción significativa del electorado, en el sentido de que es considerado como una persona idónea para contender y, en su caso, desempeñar el cargo público respectivo.

Por tanto, la exigibilidad de un cierto porcentaje garantiza la existencia de un apoyo que permite presumir que la participación en los comicios se hará en condiciones de equidad frente a los otros sujetos de Derecho Electoral, como pueden ser las coaliciones, los partidos políticos, así como otros candidatos.

En este sentido, la finalidad constitucional pretendida es preservar la existencia de condiciones de equidad entre la totalidad de contendientes, en el sentido de que todos los registros de candidaturas sean el reflejo de la voluntad de la ciudadanía, en tanto que las postulaciones de los partidos políticos derivan de ejercicios de democracia interna, y no de una determinación improvisada y ajena al principio democrático que se debe observar en toda postulación de candidatos.

En efecto, los ciudadanos que aspiran a obtener la postulación a un cargo de elección popular por un partido político, deben cumplir las reglas, procedimientos, condiciones y

requisitos impuestos internamente, de tal manera que su postulación deriva de la voluntad colectiva de ciudadanos que integran esas entidades de interés público.

Es decir, con la exigibilidad de una cédula de apoyo que contenga cierto porcentaje de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal, se evita la proliferación de candidaturas que no sean viables de competir equitativamente en una contienda electoral, y obtener el apoyo de la ciudadanía.

Esto es, el evidenciar que se tiene un respaldo mínimo por parte de la ciudadanía que se expresará el día de la jornada electoral, permite contar con una base social para suponer que tal candidatura resulta ser una auténtica opción que aspira a obtener una mayoría significativa de votos y con ello lograr el propósito de la candidatura, que es llegar a ocupar un puesto de elección popular.

Así, el requisito de un porcentaje mínimo de firmas como apoyo a la candidatura constituye una medida idónea que posibilita el ejercicio del derecho a ser votado al propio tiempo que se erige como un elemento para acreditar que se cuenta con la representatividad necesaria para ello.

Cabe señalar que la obtención de firmas de apoyo, es un mecanismo que permite advertir la viabilidad de la participación en un procedimiento electoral determinado, con lo cual se evita la dispersión de los votos de los ciudadanos, y con ello perder la posibilidad de lograr las mayorías necesarias a fin de obtener el triunfo en los comicios respectivos.

En consecuencia de lo razonado, la porción normativa que se analiza cumple el requisito de idoneidad.

2. Necesidad.

En este apartado se examinará si la medida restrictiva es la más benigna con el mismo, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para la consecución del objetivo propuesto.

Ahora bien, como se precisó con antelación, el fin de exigir un cierto porcentaje de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal es garantizar que el candidato independiente tiene cierta representatividad en la sociedad, lo que en su momento se puede traducir en una votación significativa el día de la jornada electoral, para con ello ocupar el cargo pretendido.

En este entendido, si la finalidad es tener certeza de que el aspirante a candidato independiente tiene cierta representatividad, entonces se debe verificar si el 6% seis por ciento exigido por el artículo 299, segundo párrafo, de la ley electoral local, es necesario para ese fin.

En términos llanos, lo necesario es aquello que no puede ser de otra manera. Así, una restricción será necesaria cuando no exista otra forma de limitar un derecho humano.

En cambio, si hay dos o más maneras de limitar ese derecho, entonces la medida no cumplirá el requisito de necesidad, en tanto que el fin constitucionalmente pretendido se puede lograr con la implementación de cualquiera otra de esas medidas.

En el caso, el artículo 299, segundo párrafo, de la ley electoral local, prevé que los aspirantes a candidatos independientes deben exhibir una cédula de apoyo con mínimo de firmas equivalente al 6% seis por ciento de ciudadanos incluidos en la lista nominal.

Ahora bien, como se dijo, si el fin constitucionalmente pretendido es garantizar que el aspirante a candidato independiente tenga cierta representatividad en la ciudadanía, para esta Sala Regional ello se logra con otras medidas, o en el caso, con otros porcentajes menos gravosos para el ciudadano.

Se justifica lo anterior a partir de lo dispuesto por el propio legislador de Tlaxcala. En efecto, por ejemplo, para la elección de gobernador se dispuso que el aspirante a candidato independiente debe exhibir una cédula de apoyo por lo menos con un 3% tres por ciento de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal.

Es decir, con independencia de los otros porcentajes para los diversos cargos de elección popular, el legislador de Tlaxcala determinó que la representatividad de un ciudadano para contender como candidato independiente, por lo menos para la elección de gobernador, se garantiza con un tres por ciento de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal.

Así, fue el propio legislador estatal el que determinó un parámetro mínimo con el cual se garantiza que una persona tiene suficiente representatividad para contender como candidato independiente, a saber, el 3% tres por ciento de ciudadanos incluidos en la lista nominal, de ahí que el porcentaje establecido para ser candidato independiente a diputado de mayoría relativa es más gravoso, sin que esta Sala Regional encuentre una justificación para ello.

En efecto, el requisito en comento, es decir, tener un porcentaje de representatividad se debe entender en el sentido de que el ciudadano que pretende ser candidato independiente cuenta con **un mínimo de representatividad**.

Para ello, ese mínimo no puede significar que el legislador imponga porcentajes altos o desorbitados, debido a que no es propósito que para obtener el registro como candidato independiente, el aspirante sea ya una fuerza relevante que comprenda a la mayoría de los electores.

Esto es así, porque un reducido porcentaje de firmas de apoyo, únicamente significa que el posible candidato independiente tiene cierta representatividad al momento solicitar su registro, la cual se puede incrementar en el transcurso del proceso electoral.

Así, un porcentaje mínimo de apoyo, como es el 3% tres por ciento que se exige a los aspirantes a candidatos independientes a gobernador, constituye una medida necesaria para garantizar esa representatividad, en el entendido que ese número no determina en

ese momento que el candidato vaya a perder o triunfar en la elección, sino solamente que tiene un mínimo de apoyo de la ciudadanía para participar.

Por tanto, un porcentaje alto o desorbitado de apoyo no sólo impide que un aspirante logre su registro como candidato independiente, sino también impide que la sociedad tenga más opciones políticas por las cuales votar el día de la jornada electoral; en cambio, si el porcentaje exigido está delimitado en parámetros en los que es factible obtener el apoyo ciudadano, entonces la medida no sólo cumplirá la finalidad constitucional sino también permitirá que el posible candidato independiente crezca en fuerza electoral en el transcurso de la elección.

Ahora, si bien entre el porcentaje exigido para ser candidato independiente a gobernador y el previsto para diputado de mayoría relativa hay una diferencia de tres unidades, de tal manera que se pudiera considerar un cinco o cuatro por ciento de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal como suficientes para que el aspirante obtenga el registro respectivo, lo cierto es que esta Sala Regional carece de atribuciones para implementar esos parámetros.

En este entendido, a fin de no establecer porcentajes distintos a los que el legislador estatal determinó para otros cargos de elección popular, se considera que el 3% tres por ciento previsto para los aspirantes a candidatos independientes a gobernador, garantiza el cumplimiento de la finalidad constitucional que se pretende, toda vez que ese porcentaje es un mínimo razonable que evidencia que un ciudadano tiene el apoyo de cierto grupo poblacional.

Por tanto, ese mismo porcentaje del 3% tres por ciento es el que se debe exigir a los aspirantes a candidatos independientes a diputados de mayoría relativa, porque con ello se evidencia que cierto grupo que conforma una minoría del electorado apoya una candidatura ajena a los partidos políticos.

En este contexto, toda vez que la medida establecida en el artículo 299, párrafo segundo, de la ley electoral local, consistente en un 6% seis por ciento de apoyo de ciudadanos incluidos en la lista nominal, no es necesaria para el fin constitucional pretendido, porque existen otras maneras menos restrictivas, en el caso, porcentajes más bajos para garantizar que el aspirante tiene cierta representatividad ciudadana, es que se debe inaplicar al caso concreto esa porción normativa.

En consecuencia, toda vez que la citada porción normativa no aprobó el examen de proporcionalidad, por lo que hace a la necesidad de la medida, es innecesario efectuar el análisis de la proporcionalidad en sentido estricto.

Sentido y efectos de la sentencia. Toda vez que es fundado el concepto de agravio, por el cual se solicita la inaplicación del artículo 299, párrafo segundo, de la ley electoral local, en la porción normativa que exige un 6% seis por ciento de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal, lo procedente es revocar el acto reclamado.

Lo anterior, para que el Instituto local, al momento de examinar si el actor cumple o no los requisitos para ser registrado como candidato independiente, determine si exhibió la cédula de apoyo con un mínimo de 3% tres por ciento de firmas de los ciudadanos incluidos en la lista nominal, caso en el cual, cumplidos los demás requisitos, deberá otorgar el registro respectivo.

En ese sentido, se debe informar a la Sala Superior de este Tribunal sobre la inaplicación decretada en el caso concreto, para los efectos previstos el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución federal.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** el acto reclamado.

SEGUNDO. Se **inaplica**, al caso concreto, la porción normativa contenida en el artículo 299, párrafo segundo, de la ley electoral local, consistente en exigir que la cédula de apoyo tenga un 6% de firmas de los ciudadanos incluidos en la lista nominal, lo anterior para el efecto de que el porcentaje a cumplir debe ser de un 3%.

TERCERO. Se **ordena** al Instituto local que, al momento de determinar si el actor cumple o no los requisitos para ser registrado candidato independiente, considere que el porcentaje de firmas de apoyo que debe contener la cédula respectiva, equivaldrá a un 3% de ciudadanos incluidos en la lista nominal respectiva. Así, en caso de cumplir los demás requisitos, deberá registrar al actor como candidato independiente.

CUARTO. Se **ordena** informar a la Sala Superior sobre la inaplicación decretada por esta Sala Regional, para los efectos constitucionalmente previstos.

NOTIFÍQUESE por correo electrónico al actor; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, a la autoridad responsable y a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, y **por estrados** a los demás interesados.

Todo con fundamento en los artículos 26, párrafo 3; 28; 29, párrafos 1 y 5, y 84, párrafo 2, de la Ley de Medios; así como 94; 95; 98 y 101, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Cuarta Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, con el voto en contra del Magistrado Héctor Romero Bolaños, quien formula voto particular. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

Rúbricas.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN y 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SDF-JDC-25/2016.

Con el debido respeto, manifiesto mi disenso con la postura de la mayoría, porque en el caso advierto que hay circunstancias que no permiten el análisis de fondo del asunto y el pronunciamiento sobre la constitucionalidad o legalidad del requisito impugnado, por los motivos que a continuación expongo.

La sentencia de la mayoría pasa por alto el carácter de la determinación que se combate, pues soslaya que se trata de la respuesta a una petición del actor, que éste formula con objeto de generar un pronunciamiento de la autoridad responsable respecto de un requisito para ser candidato independiente a diputado local, que conocía previamente y que no impugnó de manera oportuna.

En efecto, el oficio ITE-PG 127/2016, emitido por el Consejo General del Instituto local, que constituye el acto impugnado en este juicio, da contestación a la petición formulada por el actor mediante escrito de trece de enero de dos mil dieciséis, en el cual solicita "*... SE SIRVA REDUCIR EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA LA CÉDULA DE RESPALDO EQUIVALENTE AL 6% PARA DEJARLO EN 3% DE LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES para la candidatura de Diputado, de la cual pretendo ser candidato independiente...*"

En relación a ello, cabe destacar que el porcentaje de firmas al cual hace referencia el actor en su petición y cuya inaplicación solicita en este juicio, es un requisito previsto en el artículo 299 párrafo segundo de la Ley Electoral local, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala de tres de septiembre de dos mil quince, que dispone que para participar como candidato independiente, tratándose de fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 6% de la lista nominal de electores del distrito de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección del distrito que se pretende contender.

En acatamiento al artículo cuarto transitorio de la citada ley sustantiva, que establece que el Consejo General del Instituto local en un plazo no mayor a noventa días naturales, contados a partir de la fecha de su entrada en vigor, debía expedir los reglamentos atinentes, en sesión pública extraordinaria del veintisiete de noviembre de dos mil quince, dicho órgano colegiado emitió el acuerdo ITE-CG 22/2015 por el que aprobó el Reglamento, en cuyo artículo 17 párrafo segundo, estableció el citado requisito en idénticos términos a los previstos por el numeral 299 párrafo segundo.

Posteriormente, en sesión pública extraordinaria de quince de diciembre del dos mil quince, el Consejo General emitió el acuerdo ITE-CG 38/2015 mediante el cual aprobó el

número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que son necesarios para alcanzar el porcentaje requerido para la obtención del registro como candidato independiente a contender en las elecciones de Gobernador, Diputados locales de Mayoría Relativa, Integrantes de Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad.

En la misma fecha, el Consejo General del Instituto local emitió el Acuerdo ITE-CG 40/2015, que contiene la Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala.

Ajustándose a lo previsto por la citada convocatoria, el veintitrés de diciembre de dos mil quince, el actor presentó su manifestación de intención para obtener la calidad de aspirante a candidato independiente a diputado de mayoría relativa por el VII Distrito Electoral del Estado de Tlaxcala, misma que se consideró procedente mediante el Acuerdo ITE-CG 04/2016 emitido por el Consejo General del Instituto local en Sesión Pública Extraordinaria de veinte de enero de dos mil dieciséis.

La citada convocatoria fue impugnada ante esta Sala Regional en los expedientes SDF-JDC-847/2015 y acumulados¹¹, y SDF-JDC-851/2015¹², en cuya sentencia se ordenó su modificación, lo que originó que en sesión pública extraordinaria de veinticuatro de diciembre pasado, el Consejo General emitiera el Acuerdo ITE-CG 44/2015, por medio del cual se revoca la base cuarta, primer párrafo de la Convocatoria y se ordena ajustar el plazo para la presentación de la manifestación de intención y documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos que deben reunir los ciudadanos interesados en adquirir la calidad de aspirantes a candidatos independientes en las elecciones locales, así como el porcentaje de firmas de apoyo necesarias para postularse de manera independiente para integrar los ayuntamientos.

11. Promovidos, cada uno, el diecinueve de diciembre de dos mil quince.

12. Promovido el diecinueve de diciembre de dos mil quince.

Por otra parte, como se ha dicho, el trece de enero de dos mil dieciséis, el actor presentó una petición dirigida al Consejo General del Instituto local mediante la cual solicitó *"se sirva reducir el porcentaje de firmas para la cédula de respaldo equivalente al 6% para dejarlo en 3% de la lista nominal de electores para la candidatura a diputado de la cual pretendo ser candidato independiente, a efecto de acatar los principios constitucionales de igualdad, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y certeza jurídica, al encontrarse dentro de sus funciones como órgano superior y titular de la dirección del instituto, tal como lo prevén los artículos 24, 25, 51 fracciones I, II, III, IV, VII, VIII, IX, XVI, XVII de la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Tlaxcala..."*.

En el citado escrito, indicó que sustentaba su petición en el argumento de que el artículo 299 de la Ley Electoral local y 17 del Reglamento establecen diferentes requisitos para cada uno de los puestos de elección popular (gobernador, diputados, integrantes del ayuntamiento y presidentes de comunidad) sin fundamento ni motivo alguno, y que la exigencia porcentual de firmas de apoyo debe ser congruente y correlativa al porcentaje mínimo exigido a las diversas formas de participación política en los procesos electorales,

pues de no ser así, se impondrían requisitos más gravosos que se traducen en obstáculos contrarios al principio democrático, como es el caso del porcentaje desmedido para candidaturas independientes a diputados.

En respuesta a su petición, el veintidós de enero siguiente, la Consejera Presidenta del Instituto local emitió el oficio ITE-PG-063/2016, a través del cual señaló, respecto de la solicitud en cuestión, que: *"Al respecto de la solicitud antes mencionada es necesario ceñirnos a lo establecido en el artículo 299 párrafo segundo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que establece que para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo ciudadano deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 6% de la lista nominal de electores del distrito del que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo a la elección."*

Oficio que fue impugnado por el actor el treinta de enero de dos mil dieciséis, y revocado mediante la resolución al expediente SDF-JDC-12/2016, por haberse emitido por una autoridad incompetente.

En cumplimiento a dicha resolución el Consejo General del Instituto local, el doce de febrero de dos mil dieciséis, emitió el oficio ITE-CG-127/2016, en el que, esencialmente, expresó que en su calidad de autoridad administrativa está compelida a acatar el texto de la ley y que carece de atribuciones para modificarla o analizar su constitucionalidad.

En contra del citado oficio el actor promovió el presente juicio aduciendo que la respuesta contenida en el citado oficio es contraria a los artículos 1, 9, 14, 16 y 35 de la Constitución, 23.1 inciso B de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos, éste último en relación a la Observación General 25 emitida por la oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos.

En ese tenor aduce, esencialmente, que la autoridad responsable actúa de manera contraria al mandato contenido en el artículo 1 de la Constitución relativo a garantizar la protección a los derechos humanos de los ciudadanos; además, que el oficio impugnado es contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución por falta de fundamentación y motivación.

Igualmente refiere que los artículos 299 párrafo segundo de la Ley Electoral local y 17 del Reglamento son inconstitucionales, porque la exigencia de obtener un número de firmas de apoyo equivalente al 6% del listado nominal de electores del distrito en el que pretende contender como candidato a diputado, contradice el núcleo esencial del derecho a ser votado previsto en el artículo 35 fracción II de la Constitución; por lo que solicita su inaplicación.

Con base en el contexto que he precisado, considero que no es jurídicamente sostenible conceder al actor la inaplicación del párrafo segundo del artículo 299 de la Ley Electoral local, que solicita mediante la impugnación del contenido del oficio ITE-CG-127/2016, pues éste no es un acto de aplicación que le cause perjuicio.

Ello es así porque en realidad se trata de la respuesta a una petición del mismo actor, que tiene por objeto generar un acto de autoridad en el que se reitere un requisito legal y reglamentariamente previsto, del que tuvo conocimiento, cuando menos, desde la emisión de la Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala, emitida el quince de diciembre de dos mil quince y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado¹³; por tanto, la pretensión que plantea es extemporánea.

13. Cuyo ejemplar obra a foja 115 del expediente SDF-JDC-1/2016.

Al respecto cabe destacar que, como se puntualizó, la citada convocatoria fue impugnada por diversos ciudadanos el diecinueve de diciembre de dos mil quince¹⁴ y esta Sala Regional ordenó que se modificara, mediante resolución de veintitrés de diciembre del mismo año, en la cual se inaplicaron, por inconstitucionales, diversos aspectos, tales como el plazo para presentar manifestaciones de intención para ser candidatos independientes y, justamente, el porcentaje de firmas de apoyo necesarias para ser candidatos independientes a integrantes de los ayuntamientos.

14. Expedientes SDF-JDC-847/2015 y acumulados y SDF-JDC-851/2015.

Situación que hace evidente que quienes estuvieron interesados en sujetarse a esa Convocatoria y estimaron que los requisitos que contenía eran inconstitucionales, lo hicieron valer ante la autoridad jurisdiccional dentro de los cuatro días después de su emisión, y el actor no lo hizo¹⁵.

15. En relación a que las disposiciones reglamentarias pueden impugnarse a partir de su emisión porque el ciudadano se sujeta a sus términos se pronuncian los criterios jurisprudenciales de rubros: **LEYES, AMPARO CONTRA. EL CUMPLIMIENTO DEL QUEJOSO POR IMPERATIVO LEGAL ES ACTO DE APLICACIÓN QUE PUEDE SERVIR DE BASE PARA EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE IMPUGNACIÓN** (emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consultable en la pág. 84, del Tomo VI, Septiembre de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.) y **LEYES, AMPARO CONTRA. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL** (emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consultable en Pleno, consultable en la pág. 234, Tomo XII, Agosto de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

Asimismo, cabe resaltar que el actor presentó su manifestación de intención para postularse como candidato independiente a diputado local, el veintitrés de diciembre de dos mil quince; lo que hace innegable el conocimiento de la referida Convocatoria, con base en la cual presentó la documentación y formatos atinentes, como se desprende del contenido del acuerdo ITE-CG 04/2016¹⁶, de veinte de enero de dos mil dieciséis.

16. Fojas 73 a 95 del expediente SDF-JDC-12/2016.

Además, esta Sala Regional ya ha sostenido que la formulación de agravios encaminados a cuestionar los requisitos previstos en la citada convocatoria, debía realizarse a más tardar el veinte de diciembre de dos mil quince, con base en lo cual se desechó por extemporaneidad la demanda del expediente SDF-JDC-1/2016, el ocho de enero de este año.

En ese sentido, en mi apreciación, no es dable el análisis de agravios y pretensiones que se formulan de manera extemporánea, bajo la excusa de que se controvierte un acto distinto, generado por el propio actor, en ejercicio de su derecho de petición y que no le causa la afectación que alega.

Esto es, el actor impugna en este juicio el oficio ITE-CG-127/2016, haciendo valer su inconformidad respecto de un requisito que debió controvertir desde la emisión y publicación de la Convocatoria a la cual se sujetó para tener la calidad de aspirante, con la que ahora se ostenta.

Tal situación, a mi juicio, genera la imposibilidad de que esta Sala Regional se pronuncie sobre los argumentos del actor mediante los cuales solicita la inaplicación de ese requisito, dado su planteamiento extemporáneo.

Además, el oficio ITE-CG-127/2016, emitido como respuesta a la petición del actor, no constituye un acto de aplicación que pueda sujetarse al análisis de constitucionalidad y convencionalidad que esta Sala Regional está facultada para realizar.

Lo anterior porque, en mi opinión, no pueden considerarse actos de aplicación de las normas, actos de autoridad que son consecuencia de una actuación del actor, es decir, cuya emisión éste provoca con objeto de renovarse la oportunidad de impugnar, cuando no lo hizo de manera oportuna.

En el caso concreto, considero que el actor cuenta con dos momentos para impugnar el requisito del porcentaje de firmas de apoyo:

1. Al emitirse y publicarse la Convocatoria mencionada, manifestando su interés de obtener la calidad de aspirante a candidato independiente.
2. En su caso, al negársele el registro como candidato independiente por incumplir con el citado requisito.

En este segundo momento, su impugnación estaría encaminada a controvertir actos emitidos por la autoridad administrativa electoral en aplicación de la normativa atinente y no, como lo pretende, respecto de actos intermedios que el propio actor generó al dirigirse al Consejo General buscando la respuesta a una petición de modificar un requisito que conocía previamente, por estar contemplado en la Ley Electoral local, el Reglamento y la Convocatoria cuyo contenido obedeció al presentar su manifestación de intención.

Mi postura no es contraria al contenido de la jurisprudencia 35/2013, de rubro **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN**¹⁷, ni soslaya el criterio sostenido en la jurisprudencia 1/2009 de rubro **CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO**¹⁸.

17. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47

18. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 240 y 241.

Ello porque advierto que el oficio impugnado en este juicio no cae en los supuestos contenidos en los citados criterios jurisprudenciales pues el oficio impugnado no es un acto de aplicación ni una consulta.

Si bien, como indican los citados criterios de jurisprudencia, todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se deben sujetar a los principios de constitucionalidad y legalidad y este Tribunal está facultado para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución limitándose sus efectos al caso concreto, y para verificar su aplicación a una situación concreta debe visualizarse el contexto jurídico y fáctico en el que está inmersa, esto no significa que sea válido el análisis de agravios que se plantean respecto un acto emitido por una autoridad a consecuencia de una petición artificiosa del actor, pero que se encaminan a cuestionar determinaciones de la autoridad distintas, respecto de las cuales no se inconformó, como en este juicio acontece.

Máxime que, insisto, la petición del actor no reviste el carácter de consulta pues, como la propia sentencia de la mayoría refiere, el requisito controvertido, consistente en presentar un número de firmas de apoyo equivalentes al 6% del listado nominal del distrito para poder registrarse como candidato independiente a diputado local no es interpretable, de manera que su solicitud de que se le concediera recabar un 3% en lugar del requisito legal, no pretendía resolver una duda ni informarse del criterio de la autoridad respecto de una norma que por su ambigüedad necesitara una aclaración sobre cómo sería su aplicación.

Decretar la inaplicación del requisito previsto en el artículo 299 párrafo segundo de la Ley Electoral local, a partir de la impugnación del oficio ITE-CG-127/2016, puede generar incertidumbre respecto de las reglas del proceso electivo si tomamos en cuenta que, en materia electoral, la certeza en la normativa aplicable es de la mayor relevancia, como se refleja en lo establecido en el artículo 105 fracción II párrafo tercero de la Constitución que dispone que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En ese sentido, si se permite que mediante la presentación de comunicaciones dirigidas a la autoridad administrativa, en cualquier tiempo del proceso electoral, se enderecen agravios respecto de normas y requisitos cuyo plazo para impugnar ya concluyó y se resuelve sobre su inaplicación, se facilita la modificación del marco regulatorio del proceso electivo en detrimento de la certeza de su contenido, al cual se han sujetado el resto de los interesados.

Por último, me permito señalar que mi criterio no pretende obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución, pues, como lo expliqué, a mi juicio el actor cuenta todavía con la oportunidad de impugnar el requisito y aducir su inconstitucionalidad o inconveniencia cuando, de ser el caso, se le niegue su inscripción como candidato independiente por no cumplirlo pues esa determinación sí sería un acto de aplicación emitido por la autoridad administrativa que afectaría directamente su esfera jurídica y podría constituir un obstáculo al ejercicio de sus derechos políticos.

Por los motivos expuestos, formulo el presente voto particular.

MAGISTRADO

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS