

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-548/2015

ACTOR: ROLANDO AUGUSTO RUIZ
HERNÁNDEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: RAZIEL ARÉCHIGA
ESPINOSA Y ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de dos mil quince.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Rolando Augusto Ruiz Hernández, por su propio derecho, a fin de impugnar la resolución de cuatro de febrero de dos mil quince dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014.

R E S U L T A N D O

I. ANTECEDENTES

De las constancias del expediente y de las afirmaciones del recurrente, se advierten los datos relevantes siguientes:

1. Hechos

A) Convocatoria¹. El Instituto Electoral del Estado de Querétaro emitió la Convocatoria y los Lineamientos relativos al registro de candidaturas independientes para el proceso electoral ordinario 2014-2015.

¹ Emitida el 28 de noviembre de 2014, por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, documento que obra en el Cuaderno principal del expediente SUP-JDC-548/2015.

SUP-JDC-548/2015

B) Interposición de recurso local². El actor presentó recurso de apelación a fin de impugnar la Convocatoria y los Lineamientos señalados, el cual quedo registrado con el expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014 ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

C) Sentencia local³. El Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, determinó desechar el medio de impugnación interpuesto por el actor por considerar que se había presentado de forma extemporánea.

D) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-369/2015⁴. Inconforme, con lo anterior el actor promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual fue remitido a la Sala Regional de este Tribunal con sede en Monterrey.

Mediante acuerdo⁵ la referida Sala Regional determinó carecer de facultades competenciales para conocer del juicio ciudadano y lo remitió a esta autoridad jurisdiccional a efecto de que analizara el planteamiento de competencia.

E) Sentencia del SUP-JDC-369/2015⁶. Esta Sala Superior dicto sentencia cuyos resolutive consistieron en **revocar** la resolución impugnada por el actor y ordenar al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro que admitiera el medio de impugnación y emitiera la sentencia de fondo que corresponda.

F) Sentencia impugnada TEEQ-RAP/JLD-3/2014⁷. En acatamiento a la sentencia SUP-JDC-369/2015, el tribunal local resolvió modificar la Convocatoria y sus Lineamientos, los cuales fueron impugnados por el actor.

² Promovido el 26 de diciembre de 2014, documento que obra de fojas 4 a 44 del Cuaderno accesorio 1 del Expediente SUP-JDC-548/2015.

³ Dictada el 8 de enero de 2015, la cual obra de fojas 297 a 316 del Cuaderno accesorio 1 del Expediente SUP-JDC-548/2015.

⁴ Promovido el 13 de enero de 2015, cuyo aviso de interposición obra a foja 325 del Cuaderno accesorio 1 del Expediente SUP-JDC-548/2015.

⁵ Dictado el 19 de enero de 2015 en el cuaderno de antecedentes No. 6/2015, el cual obra a foja 333 del Cuaderno accesorio 1 del Expediente SUP-JDC-548/2015.

⁶ Dictada el 28 de enero de 2015, la cual obra de fojas 359 a 372 del Cuaderno accesorio 1 del Expediente SUP-JDC-548/2015.

⁷ Dictada el 4 de febrero de 2015, la cual obra de fojas 446 a 469 del Cuaderno accesorio 1 del Expediente SUP-JDC-548/2015.

II. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO

1. Escrito mediante el cual se interpuso Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano

El ocho de febrero de dos mil quince, el ciudadano Rolando Augusto Ruiz Hernández presentó demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano contra la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014, cuyo contenido se resume a continuación.

- 1) Considera que le causa agravio la exigencia de crear una asociación civil para ser registrado como candidato independiente en la contienda electoral del estado de Querétaro, así como aperturar una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil, sin saber si va a ser registrado o no como candidato independiente a gobernador del estado⁸.
- 2) Le agravia el que un candidato independiente no cuente con financiamiento público para poder llevar acabo las actividades inherentes a recabar el respaldo ciudadano exigido por la autoridad⁹.
- 3) Le causa agravio el que se le obligue a obtener el 2.5% de la lista nominal de respaldo ciudadano con firmas, en cada circunscripción distrital del estado¹⁰.
- 4) Discurre que le causa agravio el hecho que el tribunal responsable haya citado acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales fueron promovidas por

⁸ Último párrafo de la página 5 del escrito de demanda.

⁹ Último párrafo de la página 13 del escrito de demanda.

¹⁰ Último párrafo de la página 14 del escrito de demanda.

SUP-JDC-548/2015

partidos políticos y considera que no le son aplicables ya que es una persona física y no se puede comparar con un Partido Político¹¹.

2. Remisión del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano

El once de febrero de dos mil quince el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro remitió a esta Sala Superior, el oficio TEEQ-SGA-29/2015, por el cual remite el escrito original de demanda, el informe circunstanciado, el expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014, así como diversa documentación relacionada con el juicio promovido por Rolando Augusto Ruiz Hernández.

3. Recepción, integración, registro y turno a Ponencia

El trece de febrero de dos mil quince, se recibió la documentación citada en el numeral 2 que antecede y, en la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior determinó integrar el expediente SUP-JDC-548/2015 y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho proveído fue cumplimentado, mediante oficio suscrito por la Subsecretaría General de Acuerdos en funciones de esta Sala Superior.

4. Instrucción y formulación del proyecto de sentencia

En su oportunidad, la Magistrada Instructora adoptó dos diversos acuerdos. En el **primero** determinó: **(i)** radicar el expediente anotado en su Ponencia; y, **(ii)** previa copia certificada, poner a disposición del actor los documentos cuya devolución solicitó. Por su parte, en el **segundo** determinó: **(i)** admitir a trámite la demanda al estimar satisfechos los requisitos para su procedencia; **(ii)** tener por rendido el informe circunstanciado; **(iii)** al estimar que el expediente se encuentra debidamente integrado, cerrar la

¹¹ Primer párrafo de la página 18 del escrito de demanda.

instrucción; y, **(iv)** formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en el que se controvierte la sentencia dictada el cuatro de febrero de dos mil quince, por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014, dado que la presente controversia se refiere a su pretensión de ser registrado como candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Querétaro.

SEGUNDO. Estudio de procedencia de la demanda del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7 párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1 y 79 párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y, en la misma: **(i)** se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; **(ii)** se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; **(iii)** se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; **(iv)** se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos

SUP-JDC-548/2015

presuntamente violados; **(v)** se formula la precisión que estima conveniente en torno a las pruebas; y, **(vi)** se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días hábiles, en atención a lo siguiente:

Toda vez que el acto reclamado lo constituye la resolución emitida por el tribunal responsable, el cuatro de febrero del presente año y que le fue notificada personalmente el cinco siguiente. Así, toda vez que el escrito de demanda se presentó el ocho de febrero, es claro que lo hizo dentro del plazo los cuatro días previsto en el artículo 8 de la ley procesal electoral.

En consecuencia, es dable concluir que el medio de impugnación en estudio se planteó oportunamente.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el juicio fue promovido por un ciudadano por sí mismo, en forma individual y en él hace valer presuntas violaciones a sus derechos político electorales como el de ser votado. Aunado a que fue quien instó la instancia primigenia de la que derivó el acto que ahora se impugna.

4. Interés jurídico. El recurrente impugna la resolución definitiva y firme emitida por el órgano electoral jurisdiccional en Querétaro, en la que fue el actor del medio de impugnación local.

En ese orden de ideas, es inconcuso que quien promueve el presente medio de impugnación cuenta con interés jurídico para plantearlo.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para alcanzar su respectiva pretensión.

TERCERO. Precisiones en torno a la controversia planteada.

Para realizar el examen de la presente controversia, resulta conveniente tener en cuenta, el contexto conforme al cual se ha desarrollado esta cadena impugnativa:

(1) *Demanda planteada ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.*

Mediante escrito inicial fechado el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, el ahora actor controvertió del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, la expedición de la *Convocatoria a las ciudadanas y ciudadanos interesados en postularse como candidatas y candidatos independientes para las elecciones de Gobernador, Diputados por el principio de mayoría relativa, así como planillas de mayoría relativa y listas de regidores de representación proporcional para la conformación de los Ayuntamientos*. Particularmente, impugnó las Bases identificadas con los numerales 2, 4, 5, 6 y 9, de la referida Convocatoria, cuyos textos son los siguientes:

[...]

2. Los aspirantes a candidatos independientes deberán obtener como mínimo, el respaldo ciudadano equivalente al 2.5% del listado nominal de electores en su respectiva demarcación con corte al 31 de diciembre del año 2014.

Los aspirantes a candidatos al cargo de Gobernador, deberán cumplir con el porcentaje del 2.5% que deberá distribuirse en ese mismo porcentaje o en un mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales que compone el Estado.

Los ciudadanos que deseen otorgar su respaldo a los aspirantes a candidatos independientes, podrán comparecer personalmente ante el órgano electoral correspondiente de acuerdo a su domicilio y de conformidad con lo siguiente:

- I. Tratándose de aspirantes para la elección de Gobernador serán habilitados todos los órganos desconcentrados del Instituto, a fin de que los ciudadanos que deseen otorgar su respaldo, comparezcan directamente ante el Consejo Distrital o Municipal, de acuerdo a su domicilio;

SUP-JDC-548/2015

- II. Tratándose de aspirantes para la elección de miembros de los Ayuntamientos será en la sede del Consejo Distrital o Municipal que corresponda a la demarcación por la que se pretenda competir; y
 - III. Tratándose de aspirantes para la elección de Diputados de mayoría relativa, será en la sede del Consejo Distrital que corresponda a la demarcación por la que se pretenda competir.
3. [...]
4. Los ciudadanos que deseen manifestar su apoyo a favor de un aspirante, deberán comparecer ante el Consejo correspondiente, según corresponda a su domicilio y presentar lo siguiente:
- I. Original y copia de la credencial para votar con fotografía vigente; y
 - II. En caso de que el ciudadano desee manifestar su apoyo a favor de dos aspirantes a participar a cargos de elección popular de distinta elección, deberá presentar igual número de copias por cada manifestación de apoyo que pretenda realizar.
5. Al finalizar la etapa de obtención del respaldo ciudadano se seguirá el procedimiento siguiente:
- I. Se conformará un expediente por cada aspirante debiendo contener las manifestaciones recibidas en cada módulo de recepción, así como el reporte del total de las manifestaciones de respaldo recibidas;
 - II. Se integrará una base de datos con las manifestaciones de los ciudadanos que respaldaron al aspirante, la cual se enviará al Instituto Nacional Electoral, a efecto de que realice la compulsión, para verificar el cumplimiento del porcentaje requerido; y
 - III. El Consejo respectivo, computará el número de manifestaciones válidas a favor de cada aspirante, con base en la información proporcionada por el Instituto Nacional Electoral.
6. Los aspirantes a candidatos independientes, deberán comenzar y concluir las acciones para obtener el respaldo ciudadano en el plazo establecido para las precampañas, tomando en consideración lo siguiente:
- I. Los que inicien el 12 de febrero, concluirán sus actividades el 13 de marzo de 2015.
 - II. Los que inicien el 13 de febrero, concluirán sus actividades el 14 de marzo de 2015.
 - III. Los que inicien el 14 o 15 de febrero, concluirán sus actividades el 15 de marzo de 2015.
7. [...]
8. [...]

9. A más tardar el 26 de marzo de 2015, el consejo correspondiente emitirá las resoluciones sobre el cumplimiento o incumplimiento en su caso, del requisito de al menos 2.5 por ciento de ciudadanos registrados en el listado nominal de electores con corte al 31 de diciembre de 2014. En caso de que el aspirante haya cumplido con el porcentaje exigido por la Ley Electoral y estos Lineamientos, en la resolución se realizará la declaratoria del derecho a registrarse como candidatos independientes.

[...]

Su demanda se concentró en que esas disposiciones jurídicas conculcaron sus derechos humanos político-electorales a: (i) participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; (ii) ser electo; y, (iii) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país; porque en concepto del actor, medularmente, le causaban los agravios siguientes:

- Señaló que en la ley electoral local y, especialmente, de los artículos 208, fracción II y TERCERO transitorio, ambos de ese ordenamiento legal, no se exige a los precandidatos de partido ni a los candidatos independientes, el requisito consistente en obtener como mínimo el respaldo ciudadano equivalente al 2.5% del listado nominal de electores al cierre del treinta y uno de diciembre de dos mil catorce con su respectiva distribución en esa entidad federativa, cuya cifra es superior al requisito que se establece para el registro de un partido político de nueva creación;
- En relación con lo anterior, apuntó que la Convocatoria y sus Bases exceden lo previsto en los artículos 13, 18, 204 y 208 de la Ley Electoral local, porque ninguno de tales preceptos establece el requisito relativo al 2.5% de respaldo ciudadano anotado, por lo cual, en su concepto, resulta inconstitucional, inconvencional e ilegal, al rebasar las normas de la propia ley electoral del Estado de Querétaro;
- Razonó que resultaba inequitativo y le generaba desventaja que la Ley Electoral no contemplara nada respecto a que el candidato independiente, el aspirante o interesado cuente con recursos económicos y financiamiento público encaminado a conseguir el

SUP-JDC-548/2015

respaldo público, equivalente a las precampañas en los partidos políticos; y,

- Expresó que era contrario a sus derechos a la igualdad y equidad, que sin recursos económicos y sin un aparato similar al de los partidos políticos, se impusiera a la ciudadanía que apoye el registro de candidaturas independientes, que personalmente acudan con su credencial para votar y su copia para firmar el formato de apoyo.

Con base en los agravios previamente sintetizados, el actor solicitó al Tribunal Electoral local se revocara la Convocatoria en los aspectos impugnados, así como se ordenara a la autoridad electoral administrativa estatal que: (i) lo registrara como candidato independiente, sin exigirle el cumplimiento del requisito relativo al respaldo ciudadano; y, (ii) le otorgara recursos para que en el periodo de precampañas, el candidato independiente se dé a conocer en todo el Estado.

(2) Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

Por sentencia del cuatro de febrero de dos mil quince¹², recaída al recurso de apelación/juicio local de derechos político-electorales registrado con la clave de expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, esencialmente, determinó:

- (i) Declarar infundado que la Ley Electoral local no exige al candidato independiente el 2.5% de respaldo ciudadano de la lista nominal de electores al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce y, en todo caso, dicho requisito rebasa al requerido para un partido político de nueva creación;

¹² Es importante señalar que dicha resolución se dictó en cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-369/2015, emitida por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio de la cual se revocó la resolución de ocho de enero de dos mil quince, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el propio expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2015, al considerar que no se actualizaba, en el medio de impugnación local, la causa de improcedencia consistente en la extemporaneidad en la presentación de la demanda respectiva.

- (ii) Declarar infundado que la Ley Electoral local no establece nada respecto a que el candidato independiente cuente con recursos económicos y financiamiento público equivalente a precampaña de partido, lo que genera inequidad y desventaja, aunado a que tampoco establece la forma en que dichos recursos deben obtenerse; y,
- (iii) Declarar fundado que resulta indebido que las personas que manifiesten su respaldo ciudadano acudan directamente a presentarlo a los sitios que indique la autoridad.

Con motivo de lo resuelto en el último apartado, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro determinó modificar las bases 2 y 4 de la Convocatoria y los artículos 7, fracción VII, 19 y 21.1, fracción I, de los Lineamientos, todos relacionados con la forma de dar cumplimiento al requisito relativo del respaldo ciudadano. Resulta importante destacar sobre este último aspecto, que el ahora enjuiciante no formula motivo de inconformidad alguno sobre esta determinación del tribunal responsable, por lo cual dicho tema deberá prevalecer en los términos en que fue resuelto por ese órgano jurisdiccional electoral local.

CUARTO. Estudio de fondo.

En contra de la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, el enjuiciante formula sus agravios de acuerdo con el temario siguiente:

1. Solicitud de inaplicación del artículo 205 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro;
2. Solicitud de inaplicación del artículo 222, fracciones I, II y III de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; y,
3. Derecho a contar con financiamiento público para obtener el respaldo ciudadano necesario para ser registrado como candidato independiente.

Los planteamientos se estudiarán en el orden previamente anunciado.

SUP-JDC-548/2015

1. Solicitud de inaplicación del artículo 205 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

El ciudadano recurrente formula, en esencia, que el requisito de crear una asociación civil para ser registrado como candidato independiente, así como aperturar una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil, sin saber si va a ser registrado o no como candidato independiente a gobernador del estado, viola sus derechos humanos de carácter político-electoral.

Se considera **infundado** dicho planteamiento.

Como se puede observar, el artículo 205 de la Ley Electoral local, señala a la letra:

Artículo 205. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.

Ahora bien, se aprecia que el cumplimiento de la obligación cuya constitucionalidad cuestiona, se refiere a la creación de una persona moral como asociación civil, para el efecto de que pueda ejercer su derecho humano a ser votado como candidato independiente.

En este sentido, se observa que la Base 7 de la Convocatoria anotada establece que los candidatos independientes están obligados a presentar los estados financieros de los registros de ingresos en efectivo o en especie, así como egresos, documentación legal comprobatoria y flujo de efectivo relativo a los periodos del respaldo ciudadano y campaña realizado en el año de la elección, en los plazos y términos que señalen el Reglamento de Fiscalización y normatividad aplicable que emita el Instituto Nacional Electoral.

Específicamente, el numeral 27 de los Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para el registro de candidaturas independientes en

el proceso electoral ordinario 2014-2015¹³, señala que los aspirantes a candidatos independientes tendrán la obligación de presentar dentro de los quince días naturales posteriores a la conclusión de la etapa para la obtención de respaldo ciudadano, los estados financieros y la documentación legal justificativa y comprobatoria del gasto en términos del Reglamento de Fiscalización expedido por el Instituto Nacional Electoral.

Sobre este particular, se aprecia que el Acuerdo INE/CG263/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo general del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011¹⁴ establece, con base en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, así como la apertura de una cuenta bancaria a nombre de ésta para recibir el financiamiento público y privado correspondiente, el presente Reglamento **prevé la liquidación de dichas Asociaciones**, con la finalidad que los activos adquiridos y en su caso, los remanentes sean restituidos a la Federación **o tesorerías de las entidades federativas**.

Por su parte, el enjuiciante aduce que se viola su derecho a ser votado como candidato independiente, al considerar que la obligación de constituir una asociación civil lo obliga a: *(i)* asociarse; *(ii)* a su registro ante el Registro Público de la Propiedad; *(iii)* a su registro ante el Servicio de Administración Tributaria; y, *(iv)* a aperturar una cuenta de Banco a nombre de esa asociación. Lo anterior, porque se le obliga a ello, aún cuando no conozca si se le registra o no como candidato independiente.

¹³ Publicado en el periódico oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" del 12 de diciembre de 2014, visible en las páginas 16239 a 16261, consultable a fojas 174 a 185 del cuaderno accesorio 2 del expediente en que se actúa.

¹⁴ Aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el 19 de noviembre de 2014.

SUP-JDC-548/2015

Esta Sala Superior considera **infundado** el planteamiento de inconstitucionalidad en estudio, y que no se vulnera en su perjuicio, los artículos 1º, 35, fracción II constitucionales; 23, párrafo 1, inciso b) y c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Se considera que el establecer que el aspirante a candidato independiente deberá constituir una asociación civil, el legislador no excede ni desnaturaliza dicha figura jurídica, ni impone requisitos que van más allá de los establecidos en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p) de la Constitución General de la República y 357, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las entidades federativas tienen la obligación de regular un marco normativo que garantice el acceso de los ciudadanos a las candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, siempre que la regulación que adopten, no suprima el ejercicio de ese derecho, por lo que las bases y requisitos que se impongan deben ser razonables, es decir, no deben resultar excesivos o desproporcionados.

Al respecto, los requisitos que la Constitución General de la República y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén para las candidaturas independientes no limitan en modo alguno el contenido de las legislaciones locales en materia de candidaturas independientes, ni constituyen un modelo al cual deban ceñirse.

En el caso, el legislador de Querétaro previó la aplicación en lo conducente del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, que a su vez, establece como requisito la constitución de una asociación civil,

Tal medida se considera razonable y no constituye un requisito excesivo o desproporcionado, ya que únicamente pretende dar un cauce legal a las

relaciones jurídicas que se entablen con la candidatura independiente. Entre otras finalidades: (i) provee a la candidatura independiente de una estructura que facilita su actuación; y, (ii) contribuye a la transparencia, al permitir distinguir entre los actos jurídicos del candidato independiente en su esfera personal y los relacionados con su candidatura.

Luego, se considera que ello no puede llegar a constituir un obstáculo o carga excesiva, porque si bien implica su trámite y costo para quien aspire a ser candidato independiente, ello guarda proporción con la finalidad de la candidatura, que es la de acceder a un cargo de elección popular.

Por tanto, debe reconocerse la validez de la obligación en estudio.

Resulta importante destacar, que este criterio es esencialmente coincidente con el formulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia dictada el dos de octubre de dos mil catorce, al examinar el planteamiento de invalidez que se formuló en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014¹⁵, cuando procedió al examen del artículo 530, párrafos penúltimo y último, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas¹⁶, cuyo contenido es, sustancialmente similar, a la obligación que el enjuiciante considera excesiva y desproporcional en el presente caso.

¹⁵

Disponible

en

<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/281/14000350.019-2134.doc>

Consultada el 3 de marzo de 2015.

¹⁶ **Artículo 530.-** Los ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto, por escrito y en el formato que éste determine.

Durante los procesos electorales en que se renueven al titular del Ejecutivo del Estado, a los diputados al Congreso del Estado y a los miembros de los ayuntamientos, la manifestación de esa intención se realizará a partir del día siguiente a aquél en que se emita la convocatoria y hasta el día en que de inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, debiendo hacerlo conforme a las siguientes reglas:

I. Los aspirantes al cargo de Gobernador, deberán presentar el escrito ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.

II. Los aspirantes al cargo de diputado por el principio de mayoría relativa, ante el Presidente del Consejo Distrital correspondiente.

III. Los aspirantes al cargo de integrantes de los Ayuntamientos, ante el Presidente del Consejo Municipal correspondiente.

Hecha la comunicación a que se refiere el primer párrafo de este artículo y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

SUP-JDC-548/2015

Adicionalmente, no pasa inadvertido para esta Sala Superior, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria del día primero de marzo de dos mil quince, aprobó: (i) el Acuerdo por el que se aprueba la facultad de atracción respecto del criterio de interpretación relativo a la obligatoriedad de constituir una Asociación Civil para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los candidatos independientes en el Distrito Federal, Nuevo León y **Querétaro**; y, (ii) el Acuerdo por el que se aprueba el criterio de interpretación relativo a la obligatoriedad de constituir una Asociación Civil para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los candidatos independientes en el Distrito Federal, Nuevo León y **Querétaro**.

2. Solicitud de inaplicación del artículo 222, fracciones I, II y III de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Por otro lado, el enjuiciante solicita que esta Sala Superior inaplique en su caso particular el artículo 222, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, porque en su concepto, viola sus derechos humanos político-electorales a: (i) participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; (ii) ser electo; y, (iii) tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país; por las razones esenciales siguientes:

- I. Señala que el tribunal responsable resolvió indebidamente su planteamiento relativo a la inconstitucionalidad, inconvencionalidad e ilegalidad, del requisito relativo al 2.5% de respaldo ciudadano, con base en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y

Junto con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona jurídica colectiva constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona jurídica colectiva para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

La persona jurídica colectiva a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar constituida por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.”

acumuladas, porque sus sentencias corresponden a acciones intentadas por partidos políticos, lo que no es equiparable ni aplicable para el posible candidato independiente y sus correlativos derechos humanos;

- II. Apunta que la resolución reclamada omite aplicar y acatar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en concepto del actor, define perfectamente los alcances que debe tener la ley para requisitar el acceso a cargos de elección popular de un candidato independiente¹⁷; y,
- III. Considera incorrecto que el 2.5% de respaldo ciudadano, se deba obtener distribuido en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado, porque de no cumplirse exactamente esa condición, la autoridad electoral administrativa local podría descalificarlo.

En concepto de esta Sala Superior, resultan **infundados** los agravios planteados, de conformidad con las consideraciones que se expresan a continuación.

Conviene precisar que el dispositivo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro cuya inaplicación se solicita, es del tenor siguiente:

Artículo 222. El Consejo correspondiente, emitirá la declaratoria de los ciudadanos que tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, sesenta y tres días naturales antes de la elección, conforme a las siguientes reglas:

- I. El Consejo correspondiente, verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada uno de los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, los cuales deberán obtener, por lo menos, el dos punto cinco por ciento de ciudadanos registrados en el listado nominal de electores que corresponda del último corte del año anterior al de la elección;

¹⁷ Tesis P./J. 11/2012 (10ª) DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis P./J. 13/2012 (10ª) DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATOS A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD.

SUP-JDC-548/2015

II. Si ninguno de los aspirantes registrados obtiene, en su respectiva demarcación, el respaldo de por lo menos el dos punto cinco por ciento de ciudadanos registrados en el listado nominal de electores del último corte del año anterior al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso en la elección de que se trate; y

III. En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el dos punto cinco por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.

Ahora bien, esta Sala Superior aprecia, como motivo de agravio, que el actor señala que es incorrecto que el 2.5% (dos punto cinco por ciento) de respaldo ciudadano, se deba obtener distribuido en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado, tal como se encuentra regulado en el artículo 222, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Al respecto, es importante destacar que la regulación ahora impugnada se encuentra prevista desde que se emitió la Convocatoria original que controvertió el ahora actor en la demanda que quedó registrada ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro bajo el expediente TEEQ-RAP/JLD/2014, en la Base 2, párrafo segundo, cuyo texto dice a la letra:

Los aspirantes a candidatos al cargo de Gobernador, deberán cumplir con el porcentaje del 2.5% que deberá distribuirse en ese mismo porcentaje o en un mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales que compone el Estado.

Como se puede observar, es inconcuso entonces que el ahora enjuiciante conoció ese aspecto y tuvo la oportunidad de controvertirlo, desde que se impuso de la Convocatoria respectiva, sin que lo hubiera hecho de esa manera, ya que como se explicó con anterioridad, el actor circunscribió sus motivos de inconformidad ante el Tribunal Electoral local, en cuestionar: *(i)* el requisito relativo al 2.5% (dos punto cinco por ciento) de respaldo ciudadano en cuanto a su exigencia como una condición de elegibilidad adicional para los candidatos independientes; *(ii)* la omisión de otorgar financiamiento público a los aspirantes a candidatos independientes para conseguir el respectivo respaldo ciudadano; y, *(iii)* la obligación que se impuso a la ciudadanía que apoye el registro de candidaturas

independientes, a efecto de que personalmente acudiera con su credencial para votar y su copia, para firmar el formato de apoyo.

Sin embargo, esta Sala Superior lo considera **infundado**, el enjuiciante también pretende controvertir la validez del artículo 222, fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, al relacionar los mencionados parámetros de distribución a que se refiere la fracción III de ese propio precepto, en relación con el porcentaje de respaldo ciudadano que está obligado a conseguir para que proceda su registro como candidato independiente.

Para iniciar, resulta relevante destacar que el planteamiento formulado por el actor al Tribunal Electoral local, fue en el sentido de que la Convocatoria respectiva era inconstitucional, inconveniente e ilegal, porque estimó que fue el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, quien indebidamente estableció el requisito del 2.5% (dos punto cinco por ciento) de respaldo ciudadano exigido a quienes aspiraran a ser registrados como candidatas o candidatos independientes al cargo de Gobernador de esa entidad federativa, porque en su concepto, dicho requisito no encontraba sustento en lo previsto por los artículos 13, 18, 204, 208, fracción II y TERCERO transitorio de la Ley Electoral local.

Conforme a dicho planteamiento, se advierte que el Tribunal Electoral local determinó que el actuar del Consejo General del Instituto Electoral local se encontraba ajustado a Derecho, en tanto que el citado requisito se encontraba expresamente dispuesto por el artículo 222, fracciones I y III de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, por lo cual era inexacta la afirmación del inconforme en el sentido de que dicho requisito, había sido impuesto por la autoridad electoral administrativa local, a efecto de perjudicar a las ciudadanas y ciudadanos que aspiraran a ser registrados como candidatas y candidatos independientes al cargo de Gobernadora o Gobernador, así como con el propósito de proteger los intereses de los partidos políticos.

SUP-JDC-548/2015

Además, se advierte que el Tribunal Electoral local sustenta su determinación, en que la Convocatoria impugnada también está sustentada en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral local de veintiocho de noviembre de dos mil catorce, en el que se aprobaron también los Lineamientos del Instituto Electoral de Querétaro, para el registro de candidaturas independientes en el proceso electoral ordinario 2014-2015.

Por lo que respecta al anotado porcentaje, se aprecia que el tribunal electoral local apuntó, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, determinó aplicable al presente caso, en esencia, que el legislador secundario: *(i)* cuenta con un amplio margen de libertad para determinar los valores porcentuales que deban exigirse para contender como candidatos independiente; *(ii)* que ese requisito tiene como propósito acreditar, de forma fehaciente, que el candidato independiente cuenta con el respaldo ciudadano suficiente para participar en la contienda electoral; y, *(iii)* demuestra un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al actor cuando afirma, en esencia, que las sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad no son aplicables al caso concreto, al haber sido promovidas, por partidos políticos y, en cambio, encontrarse involucrados en el presente asunto, los derechos humanos político-electorales que considera transgredidos en su perjuicio. Esto es así, porque el enjuiciante construye su agravio sobre la premisa inexacta que radica, en que tales sentencias constitucionales, sólo son aplicables a dichos institutos políticos, cuando es el caso que, como se demostrará enseguida, los controles de constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conforman un sistema, organizado, congruente y coherente, en la impartición de justicia electoral.

El artículo 41, base VI, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Por su parte, el artículo 94, párrafos primero y segundo, de la Constitución General de la República, establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito; en tanto que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala la Constitución, establezcan las leyes.

Ahora bien, de los artículos 99 y 105, de la propia Ley Fundamental, se pueden clasificar dos grandes ámbitos de competencia jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación en la materia electoral, según se trate de alguno de los tribunales siguientes:

- 1) Suprema Corte de Justicia de la Nación; y,
- 2) Tribunal Electoral.

Respecto al Tribunal Electoral, es sumamente importante subrayar, que a éste se le prevé, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se le reconocen, principalmente, las atribuciones previstas en el artículo 105,

SUP-JDC-548/2015

fracción II, constitucional, relativa a la resolución de las acciones de constitucionalidad en materia electoral, las cuales pueden ser planteadas, entre otros accionantes, por los partidos políticos.

En ese orden de ideas, se colige que el Constituyente Permanente determinó que en el control de constitucionalidad en la materia electoral, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de las acciones de inconstitucionalidad, le corresponde ejercer el control *abstracto*, en tanto que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los medios de impugnación en la materia, le corresponde ejercer el control *concreto*. En esencia, en el control *abstracto*, se confronta directamente el apego de la ley a la Norma Fundamental por conducto de los conceptos de invalidez que se formulen, en tanto que en el control *concreto*, se requiere de un acto de aplicación de la ley tildada de inconstitucional, para el efecto de realizar el contraste anotado a partir de los agravios que se planteen.

Ahora bien, para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones de control constitucional y legal, se advierte que existen dos ordenamientos jurídicos fundamentales:

- 3) La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículos 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,
- 4) La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Cada ordenamiento legal establece los medios de control constitucional y legal procedentes, así como los órganos jurisdiccionales que serán competentes respectivamente.

Por lo que se refiere a la primera Ley Reglamentaria apuntada, su artículo 1° establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en sus disposiciones, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, aplicable en lo conducente al control *abstracto* de constitucionalidad en la materia electoral.

En lo que respecta al control *concreto* de constitucionalidad de la materia electoral, del artículo 4, numeral 1, de la Ley General en cita, se desprende que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer, con excepción del recurso de revisión, de los demás medios de impugnación previstos en el artículo 3 del citado cuerpo jurídico.

Tiene especial importancia para el caso particular, que el artículo 10, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establezca como supuesto de improcedencia de los juicios y recursos previstos en esa propia Ley General, el que se hace consistir cuando en el medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acorde con todo lo anterior, el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable. Sobre este particular, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio jurisprudencial consistente en que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder

SUP-JDC-548/2015

Judicial de la Federación atendiendo a lo establecido en el artículo 235 de la referida Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁸.

En consecuencia, resulta incontrovertible que las sentencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitidas con motivo de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, esta Sala Superior concluye que no le asiste la razón al enjuiciante cuando afirma que las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad planteadas por partidos políticos no resultan aplicables a todos los casos relacionados con la validez o invalidez de una disposición legal previamente calificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sentado lo anterior, se observa que en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas¹⁹ a las cuales se refirió el Tribunal Electoral responsable, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al examinar la constitucionalidad del requisito relativo a un porcentaje de respaldo ciudadano para efecto del registro de las candidaturas independientes, expresamente dijo en el considerando *“TRIGÉSIMO PRIMERO. Constitucionalidad del porcentaje de respaldo ciudadano para que las candidaturas independientes obtengan su registro”*, lo siguiente:

[...] En este considerando se analizará el artículo 371, párrafos 1, 2 y 3; de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto es el siguiente:

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 94/2011 de rubro “JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS”. Disponible en http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=18080000000000&Appendice=1000000000000&Expresion=tribunal%2520electoral&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=107&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=160544&Hit=13&IDs=2007549,2006153,159848,159833,159832,159831,159830,2002691,2002380,2002381,2001959,160365,160544,160576,160472,160471,160969,164177,163908,163906&tipoTesis=&Semana=0&tabla= Consultada el veintitrés de febrero de dos mil quince.

¹⁹ Disponible en <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=167491> Consultada el 24 de febrero de 2015.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES

“Artículo 371.

1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.”

El partido político Movimiento Ciudadano en su acción de inconstitucionalidad 22/2014 y el Partido del Trabajo impugnan esta disposición, y este último señala que el anterior precepto es contrario a los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Federal, cuyos textos son los siguientes:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

“Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

SUP-JDC-548/2015

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

"Art. 35.- Son derechos del ciudadano:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]."

En sus respectivos conceptos de invalidez, segundo de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y vigésimo quinto, el partido político Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo, esencialmente argumentan lo siguiente:

- El artículo 10 de la Ley General de Partidos Políticos indica que el registro de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en un partido político nacional, deberán contar con 3,000 militantes en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 militantes, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales; y que el número total de sus militantes en el país no podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal utilizado en

la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, tal como se advierte de esta disposición legal cuyo texto es el siguiente:

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

“Artículo 10.

1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto o ante el Organismo Público Local, que corresponda.

2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;

b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y

c) Tratándose de partidos políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.”

- Un candidato independiente a Presidente de la Republica debe reunir el respaldo ciudadano equivalente a 13 veces el número de afiliados correspondiente a la realización de las asambleas constitutivas estatales y/o distritales, necesarias para registrar un partido político nacional;
- El umbral de registro mínimo de militantes del 0.26% para la creación de un nuevo partido, es superior casi 4 veces a las candidaturas independientes a la Presidencia de la República, que es el orden del 1% de los electores.
- El candidato independiente a Presidente de la República sólo cuenta con 4 meses para recabar el respaldo ciudadano y obtener su registro, frente a 1 año que la Ley General de Partidos Políticos otorga a los partidos de nueva creación para obtener el mismo apoyo y registro.

SUP-JDC-548/2015

- Para el caso de senadores, el candidato independiente debe reunir el respaldo ciudadano equivalente a casi 2 partidos políticos locales de nueva creación en un período de 3 meses, frente a 1 año para dichos partidos.
- A los candidatos independientes a diputados les corresponde reunir el apoyo del 2% de los electores del distrito en que participen, por lo menos con la mitad de las secciones del distrito, teniendo un tiempo límite de 2 meses.
- Las organizaciones ciudadanas tienen 1 año para constituir un partido político nacional y el candidato independiente a Presidente de la República, sin estructura ordinaria ni financiamiento público, para lograr su registro y participar en un proceso electoral, dispone de 4 meses, siempre y cuando cumpla con un sinnúmero de requisitos carentes de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, establecidos a lo largo de los 82 artículos que comprenden el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Conforme a los datos del padrón electoral con corte al 6 de junio de 2014 (89,030,593 electores) para formar un nuevo partido político se requiere de 231,593 militantes, equivalente al 0.26% de los electores; pero una candidatura independiente a Presidente de la República deberá recabar 898,308 firmas de dicho padrón, equivalentes al 1% de los electores, lo cual pone de manifiesto que este último porcentaje es una medida desproporcional.
- Durante las elecciones intermedias para la elección de diputados, en las que disminuye la participación ciudadana, se dificultará aún más la posibilidad de que los candidatos independientes reúnan el porcentaje que legalmente se les exige como respaldo ciudadano.

Son infundados los anteriores argumentos, pues la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.

Esa permisión que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario para regular las candidaturas independientes se deduce de la circunstancia de que en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, así como Segundo transitorio del decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se precisaron los lineamientos elementales a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido respecto de los valores porcentuales del número de electores que deberían reunir para demostrar contar con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permitiera participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos.

Además, la circunstancia de que se exija un mayor número de electores de respaldo a los candidatos independientes que deseen postularse para el cargo de Presidente de la República, frente a los que la propia ley reclamada exige para la creación de nuevos partidos

nacionales, no implica un trato desigual respecto de categorías de sujetos equivalentes, pues quienes ejercen su derecho ciudadano a presentarse a las elecciones sin incorporarse a los partidos registrados que los propongan, no guardan una condición equivalente a la de estas organizaciones, pues conforme a lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales; características todas ellas que impiden homologar a los ciudadanos que individualmente pretenden contender en un proceso electoral específico, y sin comprometerse a mantener una organización política después de las elecciones en que participen.

Ahora, la presunta falta de proporcionalidad que se atribuye a los valores porcentuales del 1% del electorado para participar en la elección presidencial, y del 2% tratándose de escaños de mayoría relativa de senadores y diputados, legalmente exigidos a los candidatos independientes como respaldo ciudadano que les permita obtener su registro oficial, no se advierte que constituya un número exorbitante o inédito desde el punto de vista constitucional, si se toma en cuenta, por ejemplo, que conforme al inciso c) de la fracción VI, del artículo 35 de la Constitución Federal, tan sólo para que la ciudadanía pueda convocar a una consulta popular, se requiere que lo soliciten, entre otros casos, al menos un 2% de personas inscritas en la lista nominal de electores, esto es el doble del 1% que la ley pide a los referidos candidatos sin partido que aspiren a la Presidencia de la República; y el mismo valor equivalente del 2% de lo que se pide a diputados y senadores, también sin partido, pero dentro del ámbito territorial que pretendan representar.

Además, el hecho de que no correspondan aritméticamente los señalados valores porcentuales del 1% para los candidaturas independientes para la elección presidencial, y el del 0.26% exigido a partidos nacionales de nueva creación, obedece a las diferencias entre ambas formas de acceso al poder público, si se toma en cuenta que los partidos políticos son las organizaciones calificadas expresamente por la Constitución Federal como de interés público, y también señaladas por ésta como las depositarias de la función de promover la participación del pueblo en la vida democrática, y de la misión de contribuir a la integración de los órganos de representación política, y por antonomasia, a quienes corresponde primordialmente hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, conforme los programas, principios e ideas partidistas que postulen.

Estas diferencias sustanciales se observan incluso desde la propia regulación que se hizo en la Constitución Federal, la cual no dio un trato igualitario a candidaturas independientes y partidos políticos, por ejemplo, tratándose de la distribución de tiempos en la radio y la televisión, ya que para la asignación de esta prerrogativa estableció que a todas esas candidaturas, en su conjunto, se les proporcionaría el tiempo que correspondería a un partido de nueva creación, con lo cual a mayor número de ellas, menor sería el tiempo que puedan utilizar

SUP-JDC-548/2015

individualmente, tal como se aprecia del inciso e), del Apartado A, de la fracción III, del artículo 41 de la Constitución Federal, cuyo contenido es el siguiente:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

“Art. 41...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

[...]

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

[...].”

Finalmente, el trato diferenciado de los plazos para recabar el respaldo ciudadano de los candidatos independientes, respecto de los partidos políticos, tampoco puede juzgarse inequitativo desde la perspectiva del derecho fundamental a la igualdad, toda vez que una cosa es promover el apoyo para que se registre una persona cierta y determinada, y otra muy distinta, hacer proselitismo de una ideología política para conformar un nuevo partido, cuyos candidatos en concreto aún ni siquiera se conocen cuando se promociona el nuevo partido.

Por tanto, al no existir punto de comparación semejante que permita situar en condiciones equivalentes a los candidatos independientes y a los partidos políticos de nueva creación, en cuanto a las condiciones para obtener el respaldo ciudadano, deben declararse infundados los argumentos examinados en el presente considerando.

Sirven de apoyo a las anteriores consideraciones los siguientes criterios de este Tribunal Pleno, aplicables por identidad de razones:

**“Época: Novena Época
Registro: 164740
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXI, Abril de 2010
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 39/2010
Página: 1597**

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE I, Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS ESTADOS TIENEN PLENA LIBERTAD PARA ESTABLECER LAS NORMAS Y LOS REQUISITOS PARA SU REGISTRO, ASÍ COMO LAS FORMAS ESPECÍFICAS PARA SU INTERVENCIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES. (Se transcribe)

**“Época: Novena Época
Registro: 167437
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIX, Abril de 2009
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 29/2009
Página: 1126**

PARTIDOS POLÍTICOS. EL PORCENTAJE DE 3.5% PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PARA QUE LOS ESTATALES MANTENGAN SU REGISTRO Y LOS NACIONALES SUS PRERROGATIVAS ESTATALES, ES CONSTITUCIONAL. (Se transcribe)

[...]

De conformidad con lo anterior, se observa que el estudio sobre la validez del aludido requisito, fue realizado por el Alto Tribunal a partir de la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 1° y 35, fracción II, de la Constitución General de la República, esto es, a partir de lo que se estimó por los accionantes se trató de la presunta violación a los derechos humanos de tipo político-electoral, particularmente, de las ciudadanas y ciudadanos, a ser votado, bajo la figura de la candidatura independiente.

SUP-JDC-548/2015

Cobra especial relevancia para el caso concreto, que el Alto Tribunal explicara que la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo. Incluso, anotó que esa permisión que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario para regular las candidaturas independientes se deduce de la circunstancia de que en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, así como Segundo transitorio del decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisaron los lineamientos elementales a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido respecto de los valores porcentuales del número de electores que deberían reunir para demostrar contar con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permitiera participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos.

Resulta importante destacar que la validez del artículo 371 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se determinó por unanimidad de diez votos de las señoras y señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además de lo anterior, esta Sala Superior considera que el porcentaje de respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes que es exigido por el artículo 222 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, se ajusta a los criterios de validez previamente anotados, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso, ha reconocido la constitucionalidad de porcentajes superiores al que se cuestiona en el presente caso, esto es, equivalentes al tres por ciento (3%).

En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad planteadas contra las disposiciones legales correspondientes a las legislaciones electorales de los Estados de Nuevo León, Sonora y Guerrero, la Suprema Corte de Justicia determinó validar porcentajes equivalentes al tres por ciento, en las previsiones siguientes:

Acción de inconstitucionalidad	Entidad Federativa	Disposición legal validada
38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 ²⁰	Nuevo León	<p>Artículo 204. Para Gobernador, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al tres por ciento de la lista nominal del Estado, con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y dicho respaldo deberá estar conformado por electores de por lo menos veintiséis Municipios del Estado, que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos.</p> <p>Para formula de Diputados, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al dos por ciento de la lista nominal correspondiente al distrito electoral respectivo, con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y dicho respaldo deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del citado distrito, que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) Para planilla de Integrantes de los Ayuntamientos, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al porcentaje que según corresponda, conforme a lo siguiente:</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) I. El veinte por ciento de la lista nominal del</p>

²⁰ Disponible en <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=168667>
Consultada el 24 de febrero de 2015.

SUP-JDC-548/2015

Acción de inconstitucionalidad	Entidad Federativa	Disposición legal validada
		<p>Municipio cuando ésta no exceda de cuatro mil electores;</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) II. El quince por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cuatro mil uno electores pero no exceda de diez mil;</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) III. El diez por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de diez mil uno electores pero no exceda de treinta mil;</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) IV. El siete por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de treinta mil uno electores pero no exceda de cien mil;</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) V. El cinco por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cien mil uno electores pero no exceda de trescientos mil; y</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) VI. El tres por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de trescientos mil uno electores.</p> <p>En los casos de los incisos (sic) anteriores, se utilizará la lista nominal respectiva con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y el respaldo señalado deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.</p>
49/2014 ²¹	Sonora	<p>Artículo 9.- El derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará a los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General y en la</p>

²¹ Disponible en <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Resultados.aspx?Tema=&Consecutivo=49&Anio=2014&TipoAsunto=19&Pertenececia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MaterialID=0>
 Consultada el 24 de febrero de 2015.

Acción de inconstitucionalidad	Entidad Federativa	Disposición legal validada
		<p>presente ley.</p> <p>Salvo en el requisito de la obtención del apoyo ciudadano, que será en todos los casos del 3% de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, aplicando los mecanismos que sobre dicho tema contempla la Ley General.</p> <p>Artículo 17.- Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.</p> <p>Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección del distrito que se pretende contender.</p> <p>Para la planilla de ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.</p>
<p>65/2014 y su acumulada 81/2014²²</p>	<p>Guerrero</p>	<p>Artículo 39. Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos 41 municipios, que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p> <p>Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo</p>

²² Disponible en <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=168694>
Consultada el 24 de febrero de 2015.

SUP-JDC-548/2015

Acción de inconstitucionalidad	Entidad Federativa	Disposición legal validada
		menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas. Para miembros de Ayuntamientos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Conviene destacar que, en todos los casos, los planteamientos de invalidez giraron en torno a lo desproporcional y excesivo de tales porcentajes (tres por ciento), incluso, superiores a los previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El Alto Tribunal consideró en todos los casos, esencialmente, que la interpretación tanto del artículo 35, fracción II y 116, Base IV. ambos de la Constitución Federal, así como del artículo 23 de la Convención Americana, respecto al derecho a ser votado, a través de la figura de las candidaturas independientes, debe permitir no solo la oportunidad para ejercer los derechos políticos, sino que el juego democrático pueda advertir las posibilidades reales de que candidatos independientes a los partidos políticos pueden llegar a los cargos a los que aspiran; sobre lo cual, reiteró, el criterio de que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo y su distribución respectiva.

Igualmente cabe señalar, que la validez de tales preceptos legales relativos a los Estados de Nuevo León y Sonora se aprobaron por una mayoría, de

cuando menos, ocho votos de las señoras y señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Más aún, en las sesiones de resolución de las acciones de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas así como 56/2014 y su acumulada, correspondientes al Estado de Guanajuato²³ y al Estado de México²⁴, respectivamente, relacionadas entre otros preceptos, con los artículos 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato y 99 del Código Electoral del Estado de México, que establecen porcentajes equivalentes al tres por ciento de la lista nominal de electores para el registro de las candidaturas independientes al cargo de Gobernador, fueron aprobados por mayoría de, cuando menos, ocho votos de las señoras y señores Ministros.

Por consiguiente, al ser los criterios previamente señalados los exactamente aplicables al caso particular por referirse a la validez de los requisitos relativos al respaldo ciudadano que deben acreditar las y los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes al cargo de Gobernador así como a las condiciones de distribución con que se debe obtener ese respaldo ciudadano, se concluye que no le asiste la razón al enjuiciante cuando afirma que con base en la aplicación de las diversas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que citó, la determinación a que arribó el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro debió ser favorable a su pretensión de registro sin cumplir con el aludido requisito de respaldo ciudadano de conformidad con los parámetros de distribución correspondientes.

Además de lo anterior, resulta importante tener presente que el respaldo ciudadano exigido, en los términos de la distribución anotados, tiene como

²³ Versión estenográfica de la sesión pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de septiembre de 2014. Disponible en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquiograficas.aspx> Consultada el 24 de febrero de 2015.

²⁴ Versión estenográfica de la sesión pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 1º de octubre de 2014. <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquiograficas.aspx>. Consultada el 24 de febrero de 2015.

SUP-JDC-548/2015

razón fundamental de ser, acreditar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el apoyo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por los partidos políticos, tal como se sostuvo por esta Sala Superior, en las ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-JDC-452/2014 y SUP-JDC-151/2015. De ahí que se considera que su exigencia, resulta acorde con los principios y valores de toda competencia democrática.

3. Derecho a contar con financiamiento público para obtener el respaldo ciudadano necesario para ser registrado como candidato independiente.

En otro orden, el enjuiciante solicita que esta Sala Superior lo restituya en el ejercicio de sus derechos humanos político-electorales a: (i) participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; (ii) ser electo; y, (iii) tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país; porque considera inequitativo y desigual que el aspirante a candidato independiente no reciba financiamiento público, a similitud de los partidos políticos en la etapa de precampañas, para conseguir el respaldo ciudadano y obtener su registro como tal. Sostiene que lo anterior, impide que cualquier ciudadano que carezca de recursos, aspire a ser registrado como candidato independiente al cargo de Gobernador, al no contar con los recursos económicos necesarios para recorrer todo el Estado en busca del respaldo ciudadano.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro determinó ajustado a Derecho que no se establezca financiamiento público para los aspirantes a candidatos independientes equivalente a las precampañas de los partidos políticos, básicamente, en tanto señaló que:

- (i) la Suprema Corte de Justicia y esta Sala Superior, han reconocido la validez de las modalidades de su distribución entre los partidos

políticos y las candidaturas independientes, atendiendo a sus respectivas particularidades y diferencias jurídicas;

- (ii) el artículo 214, párrafo tercero, de la Ley Electoral local, así como la Convocatoria y los numerales 5 y 14, fracción II, de los Lineamientos aplicables, señalan que las actividades para obtener dicho respaldo ciudadano por parte de los aspirantes a candidaturas independientes dependerán del financiamiento privado, consistente en aportaciones o donativos, sujetos al tope de gastos de precampaña, por lo cual, tanto la Convocatoria como los Lineamientos impugnados establecieron la forma como está regulada la obtención del financiamiento para esta etapa de obtención del respaldo ciudadano; y,
- (iii) lo anterior, es coincidente con la razón esencial sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas.

De conformidad con lo anterior, esta Sala Superior observa que el planteamiento del actor consiste en que la Ley Electoral local no regula en su favor, la asignación de financiamiento público para el desarrollo de las actividades tendientes a la obtención del respaldo ciudadano.

Se considera **infundado** el agravio planteado.

Esto es así, porque de la Constitución General de la República no se desprende mandato alguno en el sentido de que los candidatos independientes deban recibir financiamiento público, específicamente, para el desarrollo de las actividades que aduce el ahora actor.

Cobra especial importancia en el caso particular, lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso k), en relación con el 41, base III, ambos de la Constitución General de la República, cuando establece que de conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en

SUP-JDC-548/2015

materia electoral, se garantizará que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, **garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.**

Precisamente, del examen de la propia Ley Fundamental, las leyes generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y la Ley Electoral de esa propia entidad federativa, no se desprende el derecho a que los aspirantes a candidatos independientes, deban obtener financiamiento público en el desarrollo las actividades correspondientes a la obtención del respaldo ciudadano.

En consecuencia, esta Sala Superior considera ajustadas a Derecho las consideraciones del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en el sentido de que el legislador estatal determinó, de conformidad con lo previsto en el artículo 214, párrafo tercero, de la Ley Electoral local, así como las autoridades electorales locales previeron en la Convocatoria y los numerales 5 y 14, fracción II, de los Lineamientos aplicables que, las actividades relacionadas con la obtención del respaldo ciudadano, deben ser financiadas estricta y únicamente con recursos privados; consideraciones que, cabe señalar, además no fueron controvertidas en modo alguno por la parte actora en el sentido de que esa etapa deba ser financiada en los términos indicados por el legislador local.

Por todo lo anterior, se considera que resulta **infundado** el agravio del actor, por medio del cual afirma tener derecho a recibir financiamiento público para obtener el respaldo ciudadano a que se refiere el artículo 222 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

QUINTO. Efectos de la presente sentencia. Como consecuencia de lo previamente explicado, al resultar **infundados** los agravios planteados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 84, párrafo 1, inciso a), de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es **confirmar** la resolución de cuatro de febrero de dos mil quince dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución dictada en el expediente registrado bajo la clave TEEQ-RAP/JLD-3/2014 correspondiente al recurso de apelación/juicio local de derechos político-electorales, emitida el cuatro de febrero de dos mil quince por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en los términos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

En su oportunidad, devuélvase las constancias a que haya lugar y archívese el presente asunto, como totalmente concluido.

Notifíquese por **correo certificado** al actor en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la autoridad responsable; y, por **estrados** a los demás interesados.

Así, por **unanimidad de votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto aclaratorio que formula la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa; y, con la ausencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. Ante la Subsecretaría General de Acuerdos en Funciones, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

SUP-JDC-548/2015

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO ACLARATORIO QUE EMITE LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-548/2015, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 187 Y 199, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 5º DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el respeto que me merecen los señores Magistrados de la Sala Superior, en el presente juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, no obstante ser la ponente, considero necesario formular el presente voto aclaratorio, porque si bien mi convicción personal me llevaría a proponer la inaplicación en el caso concreto, del artículo 222, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral de Querétaro, al contener el requisito del 2.5% del listado

nominal de electores, exigido como respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes a la Gubernatura de esa entidad federativa, lo cierto es que en mi carácter de jueza constitucional, me encuentro vinculada por los criterios que con el rango de jurisprudencia, los cuales se citan en la propia sentencia, ha emitido sobre dicho tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que ha provocado que formulara el proyecto ahora convertido en sentencia, en los términos que fueron aprobados unánimemente.

Personalmente, opino que el artículo 222 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente, al artículo 35, fracción II, de dicho ordenamiento.

En mi opinión, ese precepto legal, al exigir el 2.5% de firmas de apoyo de la lista nominal respectiva, con la distribución que establece, es un requisito desproporcionado para acreditar el respaldo ciudadano necesario, pues si bien es cierto que el poder revisor de la constitución concedió al legislador secundario amplias facultades de configuración legal para regular el ejercicio del derecho a ser votado por la vía de candidatura independiente, lo cierto es que los requisitos impuestos no pueden ser de tal magnitud que vulneren el núcleo esencial del derecho fundamental y hagan nugatorio su ejercicio.

Al respecto, el legislador queretano previó en el dispositivo legal en examen, lo siguiente:

Artículo 222. El Consejo correspondiente, emitirá la declaratoria de los ciudadanos que tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, sesenta y tres días naturales antes de la elección, conforme a las siguientes reglas:

I. El Consejo correspondiente, verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada uno de los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, los cuales deberán obtener, por lo menos, el dos punto cinco por ciento de ciudadanos registrados en el listado nominal de electores que corresponda del último corte del año anterior al de la elección;

II. Si ninguno de los aspirantes registrados obtiene, en su respectiva demarcación, el respaldo de por lo menos el dos punto cinco por ciento de ciudadanos registrados en el listado nominal de electores del último corte del año anterior al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso en la elección de que se trate; y

SUP-JDC-548/2015

III. En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el dos punto cinco por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.

Ahora bien, el ejercicio del derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente es un derecho humano reconocido por el Constituyente Permanente mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce, al incluir en la fracción II del artículo 35 constitucional, la posibilidad de participar como contendiente en los comicios bajo la figura de candidatura independiente.

Posteriormente, con fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 116 de la Constitución General de la República, en la que, entre otras cuestiones, se adicionó el inciso o) a la fracción IV, previniéndose que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarían el establecimiento las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos solicitaran su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de la Carta Magna.

En este sentido, el legislador ordinario, tanto a nivel federal como a nivel local, en ejercicio de su potestad legislativa, deben respetar el contenido esencial de ese derecho humano reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales.

Consecuentemente, las calidades, requisitos, condiciones y términos que se establezcan deben estar razonablemente armonizados de forma tal que no afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, pues de otro modo, se haría nugatorio el que cualquier ciudadano solicite su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.

Lo anterior, toda vez que la finalidad de las candidaturas independientes fue abrir la puerta a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, con el fin de fortalecer el sistema democrático en la conformación de la representación nacional.

Por tanto, si la intención del Poder Revisor de la Constitución fue que el modelo de candidaturas independientes fuera una realidad, no sólo formal sino material, debe

estimarse que las legislaturas estatales deben establecer esquemas que no imposibiliten la participación de los ciudadanos.

Debe reiterarse, que el acceso a un cargo de elección popular como candidato independiente es un derecho humano que, conforme al paradigma interpretativo establecido en el artículo 1º Constitucional debe interpretarse de la forma más favorable al individuo, conforme con el principio *pro personae*, pues existe la obligación de favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos.

Por tanto, en cada uno de los casos que se presenten en el ámbito de sus competencias, tanto los juzgadores, como las demás autoridades del Estado mexicano, debían pugnar por hacer valer la protección de los derechos humanos tanto de fuente constitucional como de fuente internacional.

Con apoyo a lo anterior, si bien en el sistema electoral mexicano existe una libertad de configuración por parte de las entidades federativas en lo que hace a la regulación de las candidaturas independientes; esa libertad no es absoluta, pues uno de sus límites es el respeto a los derechos fundamentales, establecidos por la propia Constitución y los tratados internacionales, especialmente en su núcleo esencial, que no puede ser objeto de restricciones arbitrarias y desproporcionadas.

Así, la libertad de configuración legislativa de los Estados no implica un Estado de excepción de los principios y derechos que establecidos la Constitución.

En el ámbito internacional, el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señaló que las autoridades estatales debían adoptar la legislación o adecuarla a fin de garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en la Convención Americana, de manera que las medidas de derecho interno fueran efectivas, en atención al principio del efecto útil en la protección de tales derechos; deber que incluye la expedición de leyes que cumplieran con los requisitos de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, a fin de garantizar no sólo el goce de tales derechos, sino también la oportunidad real para ejercerlos en condiciones de igualdad.

SUP-JDC-548/2015

Conforme con lo anterior, el artículo 23 de la aludida Convención, prevé que todos los ciudadanos debían de gozar de los derechos y oportunidades, entre ellas, la de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantizara la libre expresión de la voluntad de los electores, lo cual implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tuviera la oportunidad real para ejercerlos.

Finalmente, también resulta orientador como estándar internacional lo establecido por Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, adoptado por el Consejo para las Elecciones Democráticas y la Comisión de Venecia, aprobó dentro de sus directrices en su 51a. reunión plenaria, que tratándose de la presentación de candidaturas individuales, la ley no debería exigir firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión.

Bajo las directrices apuntadas, se considera que el requisito del 2.5% para Gobernador, como porcentaje de apoyo ciudadano no supera el *test de proporcionalidad*, por lo que se trata de una exigencia que no satisface las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

En el caso, exigir a quien pretenda contender como candidato independiente en una elección popular parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social, lo que justifica, entre otras cosas, el acceso a prerrogativas, además de generar condiciones de equidad en la contienda, ya que de la misma forma en que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le piden determinado número de apoyos con el objetivo, en ambas situaciones, que en los comicios organizados con recursos públicos participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral.

Con ello se busca, a su vez, impedir el registro de un número desmedido de candidaturas que no cuentan con un mínimo apoyo ciudadano, lo cual podría generar dificultades insalvables en el desarrollo del proceso electoral que lo llevaran al fracaso.

En consecuencia, el requisito de establecer un apoyo ciudadano o respaldo social es una exigencia que permite la operatividad de combinar los modelos de partidos

políticos y candidaturas independientes, evitando trastornos al mismo al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo. Por tanto, la exigencia en comento tiene como fin constitucional legítimo la celebración de elecciones populares funcionales que tengan como resultado cierto la elección de candidatos en los que se deposite la representación popular.

Sin embargo, al diseñar la magnitud del requisito, se deben tomar en cuenta el contexto y circunstancias específicas de cada entidad federativa, de forma tal que no se traduzca en una exigencia que vaya más allá de la estricta demostración del apoyo ciudadano y sea tan difícil de cumplir, que se traduzca en una negación del ejercicio de ese derecho fundamental.

Se debe tener especial cuidado en el establecimiento de porcentajes fijos, pues el número real de apoyos que deben reunirse depende del tamaño de la lista nominal de que se trate. En el caso de nuestro país, derivado de la extensión territorial y del número de habitantes, en general los padrones electorales son muy grandes, los que conlleva a que el recabar el porcentaje de apoyo requerido se torna en un obstáculo.

Sirve como claro ejemplo de lo anterior²⁵, que en el caso concreto, tomando como punto de apoyo los datos al veintisiete de febrero del año dos mil quince, publicados en la página de internet del Instituto Nacional Electoral²⁶, que la lista nominal del Estado de Querétaro se conforma con 1'412,392 electores²⁷, por lo que el número de firmas requerido para ser postulado como candidato independiente a Gobernador equivaldría a 35,310, distribuidos además, proporcionalmente, en los quince distritos electorales uninominales en que se divide esa entidad federativa.

Por su magnitud, el requisito se vuelve desproporcionado.

²⁵ Se realiza dicho ejemplo, porque no se pasa por alto que el artículo 222 de la Ley Electoral del Querétaro precisa que el 2.5% exigido es de los ciudadanos registrados en el listado nominal de electores que corresponda del último corte del año anterior al de la elección.

²⁶ www.ine.mx

²⁷ Disponible en http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php Consultada el 4 de marzo de 2015.

SUP-JDC-548/2015

En efecto, el artículo 166, fracción I, de la propia Ley Electoral para el Estado de Querétaro, en relación con los diversos numerales 13 y 94 de la Ley General de Partidos Políticos establecen como afiliación mínima para las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos locales el 1.5% del padrón electoral local²⁸, que en el caso equivaldría a 21,886 ciudadanas y ciudadanos, cantidad mucho menor que la que necesitaría para ser registrado como candidato independiente a Gobernador de esa entidad.

Debe tenerse presente que existe una diferencia sustancial entre los partidos políticos y los candidatos independientes, pues los primeros son organizaciones de ciudadanos que, de manera permanente, buscan participar en la vida política del país. En cambio, los candidatos independientes únicamente buscan participar en una elección determinada y para un cargo específico.

Desde mi particular punto de vista, no existe justificación para que a los candidatos independientes se les exijan mayores requisitos, particularmente, de respaldo ciudadano, para su registro, que a un partido político para constituirse, lo cual denota lo desproporcional de la medida.

Por tanto, debo aclarar que por las causas previamente explicadas, el artículo 222 de la Ley Electoral de Querétaro, de no existir los criterios vinculatorios a que se refiere la presente ejecutoria, en concepto de la suscrita, sería de inaplicarse al caso concreto.

MAGISTRADA ELECTORAL

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

²⁸ Al 27 de febrero de 2015, la cantidad es de 1'459,022 ciudadanos.