

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

**EXPEDIENTES: SUP-JDC-902/2016
SUP-JDC-903/2016 Y SUP-JDC-
904/2016, ACUMULADOS**

**ACTORES: LÁZARO GARCÍA
SAAVEDRA, MARÍA ELENA
CABALLERO PINEDA Y JAVIER
CARREÑO CABALLERO**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DE OAXACA**

**MAGISTRADO: FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

**SECRETARIOS: ORLANDO
BENÍTEZ SORIANO Y DANIEL
PÉREZ PÉREZ**

Ciudad de México, a diez de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver, los autos de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves de expediente **SUP-JDC-902/2016**, **SUP-JDC-903/2016** y **SUP-JDC-904/2016**, promovidos *per saltum* por **Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda** y **Javier Carreño Caballero**, respectivamente, aspirantes a candidatos independientes a integrar los Ayuntamientos de Oaxaca de Juárez, Juchitán de Zaragoza y San Pablo Huitzo, todos del Estado de Oaxaca, en el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), en contra del Consejo General del

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a fin de controvertir:

1) El acuerdo identificado con la clave IEEPCO-CG-23/2015, por el que se aprueban los *“LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, EN MATERIA DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES DE APLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016”*;

2) El acuerdo identificado con la clave IEEPCO-CG-31/2015 por el que se aprueba la *“CONVOCATORIA A LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS QUE PRETENDAN PARTICIPAR COMO CANDIDATAS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016”* y,

3) El acuerdo identificado con la clave IEEPCO-CG-17/2016 *“RESPECTO DE LAS SOLICITUDES DE LAS Y LOS CIUDADANOS QUE PRESENTARON SU MANIFESTACIÓN DE INTENSIÓN DE POSTULARSE COMO CANDIDATAS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN LA ELECCIÓN DE CONCEJALES A LOS AYUNTAMIENTOS, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016”*, y

RESULTANDO:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que los actores hacen en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos de los expedientes al rubro indicados, se observa lo siguiente:

1. Inicio del procedimiento electoral local. El ocho de octubre de dos mil quince, dio inicio el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016),

para la elección de Gobernador, Diputados locales e integrantes de Ayuntamientos en el Estado de Oaxaca.

2. Acuerdo IEPCCO-CG-23/2015. El treinta y uno de octubre de dos mil quince, en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió el acuerdo, por *“EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, EN MATERIA DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES DE APLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016”*, cuyos puntos de acuerdo, son al tenor siguiente:

[...]

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueban los Lineamientos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en materia de Candidaturas Independientes, de aplicación en el proceso electoral Ordinario 2015-2016, anexos al presente acuerdo y que forman parte integral del mismo.

SEGUNDO. Los lineamientos objeto del presente acuerdo, surtirán sus efectos a partir de su aprobación.

TERCERO. Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en atención a lo dispuesto por los artículos 15, párrafo 2 y 34, fracción XII, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, para lo cual se expide por duplicado el presente acuerdo; así mismo, hágase del conocimiento público en la página de Internet de este Instituto.

[...]

3. Acuerdo IEEPCO-CG-31/2015. El treinta de noviembre de dos mil quince, en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió el acuerdo *“POR EL QUE SE APRUEBA LA CONVOCATORIA A LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS QUE PRETENDAN PARTICIPAR COMO CANDIDATAS Y CANDIDATOS*

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

INDEPENDIENTES, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-

2016”, cuyos puntos de acuerdo son al tenor siguiente:

[...]

ACUERDO:

1. Se aprueba la convocatoria a las ciudadanas y ciudadanos que pretendan participar como candidatas y candidatos independientes, en el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, anexa al presente acuerdo y que forma parte integral del mismo.

2. Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en atención a lo dispuesto por los artículos 15, párrafo 2 y 34, fracción XII, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, para lo cual, se expide por duplicado el presente acuerdo; así mismo, hágase del conocimiento público en la página de Internet de este Instituto.

[...]

4. Acuerdo IEEPCO-CG-17/2016. El veintidós de febrero de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió el acuerdo *“RESPECTO DE LAS SOLICITUDES DE LAS Y LOS CIUDADANOS QUE PRESENTARON SU MANIFESTACIÓN DE INTENCIÓN DE POSTULARSE COMO CANDIDATAS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN LA ELECCIÓN DE CONCEJALES A LOS AYUNTAMIENTOS, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016”*, cuyos puntos de acuerdo son al tenor siguiente:

[...]

ACUERDO:

PRIMERO. Se aprueba en forma supletoria la expedición de las constancias de aspirantes a las ciudadanas y los ciudadanos objeto del presente acuerdo, que presentaron su manifestación de intención de postularse como candidatas y candidatos independientes en la elección de Concejales a los Ayuntamientos, en el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, y que se mencionan en la relación anexa, que forma parte integral del presente acuerdo.

SEGUNDO. No es procedente la expedición de las constancias de aspirantes a los ciudadanos Iván Montes Jiménez, Cristóbal Angélico Robledo Daza, Margarito Enrique López, Raúl Morales Ordaz y Gildardo Victoria Rojas, en virtud de no haber cumplido con los requisitos legales, como se refiere en el considerando número 12 del presente acuerdo. En tal virtud, notifíquese el presente acuerdo a los ciudadanos referidos.

TERCERO. Las ciudadanas y los ciudadanos referidos en el punto primero resolutivo del presente acuerdo, podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por los Lineamientos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en Materia de Candidaturas Independientes, de aplicación en el Proceso Electoral Local 2015-2016, por medios diversos a la radio y la televisión dentro del plazo comprendido del veintitrés de febrero al trece de marzo del dos mil dieciséis.

CUARTO. Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en atención a lo dispuesto por los artículos 15, párrafo 2 y 34, fracción XII, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, para lo cual, se expide por duplicado el presente acuerdo; así mismo, hágase del conocimiento público en la página de Internet de este Instituto.

[...]

II. Juicios para la protección de los derechos político-electorales. Disconforme con los acuerdos precisados en los apartados dos (2), tres (3) y cuatro (4) del resultando que antecede, el veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda y Javier Carreño Caballero presentaron, ante la Oficialía de Partes del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, sendos escritos de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

III. Recepción de expedientes. Por oficios IEEPCO/SE/384/2016, IEEPCO/SE/385/2016 Y IEEPCO/SE/386/2016, de primero de marzo de dos mil dieciséis, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el inmediato día tres, el Secretario Ejecutivo del

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca remitió, con sus anexos, el medio de impugnación, precisado en el resultando segundo (II), que antecede.

IV. Turno a Ponencia. Mediante sendos proveído de tres de marzo de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-JDC-902/2016**, **SUP-JDC-903/2016** y **SUP-JDC-904/2016**, con motivo de los medio de impugnación precisados en el resultado segundo (II), que antecede; asimismo, ordenó turnarlos a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación. Por proveídos de siete de marzo de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción de los expedientes identificados con las claves **SUP-JDC-902/2016**, **SUP-JDC-903/2016** y **SUP-JDC-904/2016**, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo.

VI. Incomparecencia de tercero interesado. De las constancias de autos se advierte que durante la tramitación de los medios de impugnación, al rubro identificados, no compareció tercero interesado alguno.

VII. Admisión y cierre de instrucción. Mediante proveídos de ocho de marzo de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor admitió a trámite las demandas de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, radicados en los expedientes al rubro identificados; asimismo,

declaró cerrada la instrucción en cada uno de los juicios, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual quedaron en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro identificados, conforme a lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafos segundo y 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; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de tres juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cada uno promovido por un ciudadano, quienes aducen vulneración a su derecho a ser votados, como candidatos independientes.

En este contexto, dado que la materia de impugnación está vinculada con la elección de integrantes tanto de Ayuntamientos, Diputados locales y Gobernador del Estado de Oaxaca, la *litis* planteada debe ser conocida y resuelta por esta Sala Superior para no dividir la continencia de la causa, teniendo en consideración que de resultar fundado lo aducido por los ahora actores se modificarían o revocarían los actos

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

reclamados, los cuales inciden sobre todas las elecciones que se llevarán a cabo en el Estado de Oaxaca.

Lo anterior, tiene sustento en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 05/2004, consultable a fojas doscientas cuarenta y tres a doscientas cuarenta y cuatro de la "*Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 (uno), intitulado "*Jurisprudencia*", publicado por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo texto y rubro es al tenor siguiente:

CONTINENCIA DE LA CAUSA ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN. De la interpretación funcional de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes electorales estatales que recogen las reglas y principios jurídicos propios de los medios de impugnación, se concluye que no se puede escindir la continencia de la causa con determinaciones parciales. Lo anterior es así, porque cualquier proceso impugnativo debe concluir necesariamente con una sola resolución, en la que se comprendan todas las cuestiones concernientes al mismo, en su individualidad y en su correlación, desde lo relativo a su procedencia hasta la decisión del mérito sustancial de la controversia, con el pronunciamiento sobre las pretensiones y defensas opuestas. Esta situación resulta de la naturaleza de la jurisdicción electoral, de los valores que protege y de los fines que persigue, toda vez que se trata de procesos concentrados en muy pocas actuaciones, en donde se tiene el propósito de hacer frente eficazmente a las necesidades de especial celeridad en la tramitación, sustanciación y resolución, como únicos instrumentos idóneos para resarcir a los promoventes en el goce y disfrute de los derechos conculcados o de enmendar oportunamente las irregularidades de un proceso, antes de que se tornen irreparables por la definitividad; esto con el objeto de concluir el ejercicio democrático con apego a los principios fijados en la ley fundamental, en donde la fragmentación de la contienda constituiría un atentado a dichas calidades definitivas, en tanto que multiplicaría innecesariamente las actuaciones, en contravención al principio de concentración; fomentaría mayor extensión en la prosecución de la causa; propiciaría el incremento de instancias; dividiría la continencia de la causa con perjuicio del mejor conocimiento que puede proporcionar la vista conjunta

de todas las cuestiones planteadas, en su individualidad y correlación; generaría la posibilidad de resoluciones incompletas; abriría cauces para resoluciones contradictorias; podría dar lugar a reposiciones de procedimientos en detrimento de los plazos breves que son necesarios para su resolución definitiva; rompería con la continuidad necesaria y conveniente en el trámite y en el tiempo, y hasta podría generar la irreparabilidad de las violaciones u obstaculizar o hacer imposible la ejecución de las sentencias.

Además, es aplicable la *ratio essendi* del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia identificada con el número 13/2010, consultable en las páginas ciento noventa a ciento noventa y uno, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", Volumen I (uno), intitulado "*Jurisprudencia*", publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es al tenor siguiente: **"COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE"**.

Por ende, es claro que corresponde a esta Sala Superior conocer de los juicios al rubro indicados, porque como se precisó con anterioridad, la *litis* está vinculada con las tres elecciones que se llevarán a cabo en el Estado de Oaxaca, por tanto, a fin de no dividir la continencia de la causa corresponde a esta Sala Superior, conocer y resolver los juicios al rubro indicado.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda presentados por Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda y Javier Carreño Caballero, radicados en los expedientes de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

SUP-JDC-902/2016, SUP-JDC-903/2016 y SUP-JDC-904/2016, respectivamente, se advierte lo siguiente:

1. Actos impugnados. En cada uno de los aludidos escritos de los medios de impugnación que se analizan se controvierten los acuerdos identificados con la claves: **1)** IEEPCO-CG-23/2015, por el que se aprobaron los lineamientos en materia de candidaturas independientes de aplicación en el procedimiento electoral ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016) en el Estado de Oaxaca; **2)** IEEPCO-CG-31/2015 por el que se aprobó la convocatoria para que los ciudadanos interesados se postularán como candidatos independientes en el aludido procedimiento electoral local y **3)** IEEPCO-CG-17/2016, respecto de las solicitudes de los ciudadanos que presentaron su manifestación de intención de postularse como candidatos independientes.

2. Autoridad responsable. En las demandas de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se señala como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

En ese contexto, al ser evidente que existe identidad en los actos impugnados y en la autoridad responsable, resulta inconcuso que existe conexidad en la causa; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa los medios de impugnación al rubro indicados, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves de expediente SUP-JDC-903/2016 y SUP-JDC-904/2016, al diverso juicio identificado con la clave de SUP-JDC-902/2016, por ser éste el que se recibió primero, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano acumulados.

TERCERO. Procedibilidad *per saltum* de los juicios.

En el caso, los actores impugnan los acuerdos que han sido precisados con antelación, los cuales fueron emitidos por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por lo que, en principio, atendiendo a lo previsto en los artículos 4, párrafo 3, inciso b), 52, párrafo 1, inciso b), y 56, de La ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa sería el órgano jurisdiccional competente para conocer, sustanciar y resolver los medios de impugnación en que se actúa.

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

No obstante lo anterior, se debe precisar que los actores promueven *per saltum* los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicados.

A juicio de esta Sala Superior, el ejercicio de la acción *per saltum* está justificada, como se expone a continuación.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, el cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia 9/2001, consultable a fojas doscientas setenta y dos a doscientas setenta y cuatro, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", "Jurisprudencia" Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es al tenor siguiente: "**DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO**", que el justiciable está exento de cumplir la exigencia de promover los medios de defensa previstos en las leyes electorales locales o en la normativa estatutaria, cuando su agotamiento se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto de litigio; es decir, cuando los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo, puedan implicar la disminución considerable o la extinción del contenido de las pretensiones o de sus posibles efectos o consecuencias de hecho y de Derecho, por lo que el acto electoral se debe considerar, en ese supuesto y sólo para la procedibilidad del juicio o recurso extraordinario, como definitivo y firme.

Señalado lo anterior, en el particular, del análisis integral de los escritos de demanda, como se precisó con antelación, se

observa que los actores consideran que los requisitos que se les exige a los candidatos independientes relativo a anexar copia simple de la credencial para votar de los ciudadanos que manifiesten su apoyo a esa candidatura y el relativo a porcentaje de apoyo ciudadano que debe reunir, son inconstitucionales y, por tanto, se vulnera su derecho de ser votado.

En este sentido, aducen que promueven *per saltum* los juicios al rubro indicados, porque el plazo para recabar el apoyo ciudadano para obtener la calidad de candidato independiente para la elección de Concejales del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, transcurre del veintitrés de febrero al trece de marzo de dos mil dieciséis.

En efecto, conforme a lo establecido en la base sexta de la “CONVOCATORIA A LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS INTERESADOS EN POSTULARSE COMO CANDIDATAS O CANDIDATOS INDEPENDIENTES A GOBERNADORA O GOBERNADOR, DIPUTADA O DIPUTADO POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA O CONCEJALES A LOS AYUNTAMIENTOS POR EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE OAXACA” se establece que los aspirantes a candidatos independientes a integrar los Ayuntamientos de la mencionada entidad federativa, podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje correspondiente de apoyo ciudadano, a partir del veintitrés de febrero y hasta el trece de marzo de dos mil dieciséis.

Asimismo, en la base novena de la citada convocatoria se prevé que dentro del plazo de tres días siguientes a que termine

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

el plazo para la obtención del apoyo ciudadano, los ciudadanos que se pretendan postular como candidatos independientes deberán de entregar a la autoridad administrativa electoral que corresponda la relación de apoyo ciudadano.

Por tanto, de agotar la instancia previa ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca podría implicar una merma irreparable en los derechos que los ahora demandantes aducen vulnerados.

Por lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, se justifica la promoción *per saltum*, a fin de estar en posibilidad material y jurídica de restituir a los actores, en su caso, en el ejercicio de su derecho de ser votado.

CUARTO. Causales de improcedencia. Previo al estudio del fondo de la *litis* planteada, en los juicios al rubro identificados, se deben analizar y resolver las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable, por ser su examen preferente, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que ello atañe directamente a la procedibilidad del medio de impugnación.

Al rendir cada uno de los informes circunstanciados respectivos, el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca expresó que, en los juicios al rubro indicados, se actualizan las causales de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en: **1) Falta de interés jurídico del**

actor; **2)** Presentación extemporánea de la demanda y **3)** Consentimiento de los actos impugnados.

Ahora bien, esta Sala Superior procede al análisis de las mencionadas causales de improcedencia.

I. Presentación extemporánea de la demanda y consentimiento de los actos impugnados.

A juicio de esta Sala Superior, son **infundadas** estas causales de improcedencia.

En primer lugar, cabe destacar que los actores controvierten los actos siguientes:

1) El acuerdo identificado con la clave IEEPCO-CG-23/2015, por el que se aprobaron los lineamientos en materia de candidaturas independientes de aplicación en el procedimiento electoral ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016) en el Estado de Oaxaca;

2) El acuerdo IEEPCO-CG-31/2015 por el que se aprobó la convocatoria a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes en el aludido procedimiento electoral local y

3) El acuerdo identificado con la clave IEEPCO-CG-17/2016, respecto de las solicitudes de los ciudadanos que presentaron su manifestación de intención de postularse como candidatos independientes.

Al respecto, se debe precisar que el acuerdo identificado con la clave IEEPCO-CG-17/2016 tiene su fundamento, entre otras disposiciones constitucionales y legales, en los diversos acuerdos IEEPCO-CG-23/2015 y IEEPCO-CG-31/2015, todos

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

emitidos por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Así las cosas, conforme al sistema integral de medios de impugnación en la materia, todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se deben sujetar a los principios de constitucionalidad y de legalidad, siendo que al momento de su aprobación, es posible su impugnación por los sujetos que consideren violado algún derecho.

Asimismo, tratándose de normas reglamentarias generales, también es oportuna su impugnación al momento de su aplicación al caso concreto, inclusive, es posible controvertir la constitucionalidad de las leyes que sustentan tales actos concretos de aplicación.

El aludido criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 35/2013, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6 (seis), Número 13 (trece), 2013 Dos mil trece, páginas cuarenta y seis y cuarenta y siete, cuyo rubro es el siguiente: *INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.*

En este orden de ideas, si el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por acuerdo identificado con la clave IEEPCO-CG-17/2016, de veintidós de febrero de dos mil dieciséis, expidió a los ahora actores la constancia de aspirante a candidato independiente, tal fecha es la que se debe tomar en consideración para efecto de promover los medios de impugnación correspondientes,

porque tal acto se fundó, entre otras normas, en los acuerdos del propio instituto electoral local identificados como IEEPCO-CG-23/2015 y IEEPCO-CG-31/2015.

En este sentido, si se considera que ese acuerdo se notificó a los actores el día de su aprobación, el plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del miércoles veintitrés al sábado veintiséis de febrero del año en que se actúa, siendo todos los días hábiles en razón de que los actos controvertidos están relacionados de manera inmediata y directa con el procedimiento electoral local ordinario que se lleva a cabo en el Estado de Oaxaca.

Así, a juicio de esta Sala Superior, si los actores presentaron sus respectivos escritos de demanda el día veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, en la Oficialía de Partes del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, es inconcuso que se presentaron de manera oportuna.

Sin que se pueda considerar que se consintió lo previsto en los acuerdos identificados con las claves IEEPCO-CG-23/2015 y IEEPCO-CG-31/2015, pues fue hasta la expedición a los ahora actores de la constancias de aspirante a candidato independiente, que el agravio que pudiera provocar tales acuerdos se actualizó.

II. Falta de interés jurídico

Por lo que hace a la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable consistente en la falta de interés

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

jurídico de los actores, esta Sala Superior considera que es **infundada**, como se explica a continuación.

Al respecto, se debe precisar que es un hecho no controvertido, que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, otorgó la constancia como aspirantes a candidatos independientes a **Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda y Javier Carreño Caballero**, a fin de integrar los Ayuntamientos de Oaxaca de Juárez, Juchitán de Zaragoza y San Pablo Huitzo, respectivamente, todos del Estado de Oaxaca, en el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016).

Ahora bien, en el caso, del análisis de los escritos de demanda, de los juicios al rubro indicados, se advierte que los enjuiciantes controvierten los acuerdos que han sido precisados en el preámbulo de esta sentencia, emitidos por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Los actores aducen que los requisitos que se les exige a los candidatos independientes relativo a anexar copia simple de la credencial para votar de los ciudadanos que manifiesten su apoyo a esa candidatura y el relativo al porcentaje de apoyo ciudadano que debe reunir, son inconstitucionales y, por tanto, se vulnera su derecho de ser votado, en consecuencia, para esta Sala Superior, está satisfecho el requisito de interés jurídico de los demandantes, con independencia de que les asista o no razón, en cuanto al fondo de la *litis*, con lo cual se

cumple lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así las cosas, esta Sala Superior considera que **Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda y Javier Carreño Caballero** tienen interés jurídico para promover los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado.

QUINTO. Requisitos de procedibilidad. Los medios de impugnación identificados en el preámbulo de esta sentencia reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 4, 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso b), 19, párrafo 1, inciso e), 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación:

1. Requisitos formales. Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque los actores, en cada caso: **1)** Precisan su nombre; **2)** Señalan domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a la persona autorizada para esos efectos; **3)** Identifican los actos controvertidos; **4)** Mencionan a la autoridad responsable; **5)** Narran los hechos en los que basa su demanda; **6)** Expresan los conceptos de agravio que sustentan su impugnación; **7)** Ofrecen prueba, y **8)** Asientan su firma autógrafa.

2. Legitimación. Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicados, son promovidos por Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda y Javier Carreño Caballero, por propio derecho, con lo cual se cumple el requisito de legitimación previsto en los artículos 13, párrafo 1, inciso b) y 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Oportunidad En términos de lo razonado en el apartado primero (I) del considerando cuarto, que antecede, a juicio de esta Sala Superior está satisfecho el presupuesto procesal en análisis.

4. Interés jurídico. En términos de lo razonado en el apartado segundo (II) del considerando cuarto, que antecede, en consideración de esta Sala Superior está satisfecho el presupuesto procesal en análisis.

5. Definitividad. De conformidad con lo razonado en el considerando tercero que antecede, a juicio de este órgano jurisdiccional está satisfecho el presupuesto procesal en análisis.

SEXTO. Toda vez los actores hacen valer conceptos de agravio similares, esta Sala Superior considera pertinente transcribir sólo los relativos al juicio acumulante, los cuales son al tenor siguiente:

AGRAVIOS:

PRIMERO.- Se infringen las garantías de legalidad establecidas en los artículos 14, 16 y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que los poderes de los estados se organizarán

de manera que su propia Constitución y las leyes de cada entidad garantizarán que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sea rector el principio de legalidad, pues ni la Constitución Federal, ni la Constitución Local, ni las leyes secundarias locales, establecen el requisito de condicionar o exigir copia simple de las credenciales para votar de las personas que apoyen la candidatura a los concejales a un ayuntamiento.

En este tenor, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, dado que si sus límites son los alcances y disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar, de ahí que el requisito impugnado no está previsto en la ley electoral local, es ilegal establecerlo al exceder o rebasar lo dispuesto en la ley que lo originó.

Efectivamente, en LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, EN MATERIA DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, DE APLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2015-2016, se establece lo siguiente:

Artículo 33.- Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

...

II. La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

...

f) La cédula de respaldo que contenga el nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de los presentes lineamientos.

Artículo 36.-...

2.- Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

...

II.- No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente.

3.- Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido se tendrá por no presentada.

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

En el acuerdo IEEPCO-CG-31/2015, se emite la convocatoria a las ciudadanas y los ciudadanos interesadas e interesados en postularse como candidatas o candidatos independientes a gobernadora o gobernador, diputada o diputado por el principio de mayoría relativa o concejales a los ayuntamientos por el régimen de partidos políticos, en el proceso electoral ordinario 2015-2016 en el estado de Oaxaca, en la base décima primera se dice lo siguiente:

Décima primera. La solicitud de registro de candidatas o candidatos independientes, deberá exhibirse por escrito ante la instancia correspondiente o, supletoriamente, ante el Consejo General de este Instituto.

Además, las solicitudes de registro, deberán acompañarse, de los documentos siguientes:

...

g) La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de las y los ciudadanos que manifiesten el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de los Lineamientos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en Materia de Candidaturas Independientes, de aplicación en el Proceso Electoral Local 2015-2016.

La causa de pedir se sustenta en que el requisito consistente en acompañar la copia simple legible de la credencial para votar vigente de todos y cada uno de las y los ciudadanos, entre los documentos que se exigen presentar para poder postularse como candidato independiente, es excesivo y desproporcionado, toda vez que el Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca excedió su facultad reglamentaria al establecer como obligatorio acompañar tal documentación, derivado de que ni la Constitución como la ley comicial locales, previeron satisfacer la exigencia en cuestión.

Para efectos del análisis de la inconformidad debe atenderse a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cuyo contenido interesa al caso particular:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. [...]

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;

[...]

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

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

[...]

k) 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;

[...]"

Las bases constitucionales anteriores, evidencian que para poder ser votado a todos los cargos de elección popular, se deben tener las calidades que establezca la ley, como lo señala el artículo 35 transcrito.

En efecto, en la fracción II, del citado precepto se regula que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde tanto a los partidos políticos como a los ciudadanos de manera independiente que cumplan con los

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

requisitos, condiciones y términos determinados en la legislación.

De lo expuesto, se observa que la Ley Fundamental de forma expresa regula que para poder ser votado como candidato independiente para los cargos de elección popular se deben tener las calidades que establezca la ley, esto es, cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación aplicable.

Por otra parte, para las entidades federativas se prevé en el artículo 116 Constitucional, que los Poderes de los Estados se organizarán conforme lo establezca la Constitución de cada uno de ellos.

De conformidad con lo previsto en el inciso k), de la fracción IV, del precepto en cita, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán 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 la propia Constitución y en las leyes correspondientes, sin prever expresamente la forma o modo de cómo deben llevarse a cabo tales registros y tampoco los requisitos relativos para ello, por lo que no existe norma expresa para la conformación de las candidaturas.

De acuerdo con lo anterior, las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de candidaturas independientes, derivado de la libertad configurativa que se desprende del mandato constitucional, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

En este sentido, el requisito previsto tanto en los lineamientos como en la convocatoria aludida, de exigir a los aspirantes a candidatos independientes a su solicitud de registro, el deber de acompañar, entre otros documentos, la copia simple legible de la credencial para votar vigente de los ciudadanos que suscriben la cédula de respaldo, resulta inconstitucional.

Lo anterior, toda vez que para establecerlo, la responsable de ese acto, excedió la facultad reglamentaria que le confiere la Constitución Estatal como Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

La Sala Superior ha sostenido que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben quedar subordinadas a ésta.

En ese tenor, también ha considerado que el ejercicio de esa facultad está sujeta a los principios constitucionales de reserva de la ley y subordinación jerárquica prevista en los artículos 14, 116, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estos inherentes a la naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Así, mediante la observación de la reserva de la ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas de los Congresos.

En cuanto al principio de subordinación jerárquica, éste exige que los acuerdos y reglamentos estén precedidos de una ley; cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle debido a que en ellas encuentra su justificación y medida normativa.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar lo previsto en una ley, por lo que en esa tesitura, tiene como límite natural los alcances de las disposiciones legales que reglamentan; únicamente desarrollan la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, por lo que se deben limitar a detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir cuestiones novedosas contrarias a la sistemática jurídica, y sin crear restricciones distintas a las previstas expresamente en la ley.

De las directrices señaladas, resulta válido establecer que en un reglamento o acuerdo al prever la forma de ejercer los derechos, el establecimiento de restricciones o deberes a cargo de los sujetos de Derecho que en ellos se vinculen, se ajusta al marco constitucional, siempre y cuando tenga sustento en todo el sistema normativo atinente, esto es, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la propia Constitución Federal, e incluso, tratándose de derechos humanos, por los instrumentos internacionales en esa materia, celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

De ese modo, el principio de jerarquía normativa exige que la potestad de ejercer la facultad reglamentaria impide modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan materia y contenido al ordenamiento reglamentado, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las incluidas en la ley en cuestión.

En esa lógica, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano competente.

En la constancia de aspirante de fecha 22 de febrero de 2016, se indica lo siguiente:

“Lo anterior, a fin de que pueda realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por los lineamientos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en materia de Candidaturas Independientes, de aplicación en el Proceso Electoral Local 2015-2016, por medios diversos a la radio y la televisión dentro del plazo comprendido del veintitrés de febrero al trece de marzo del dos mil dieciséis y en su caso, lleve a cabo su registro como candidatos independientes en la elección de Concejales a los ayuntamientos, en el proceso electoral ordinario 2015-2016.”

Toda vez que tanto los lineamientos como la convocatoria impugnadas en la instancia local, exigen que el aspirante a candidato independiente anexe a la solicitud de registro, entre otros documentos, copia simple legible de la credencial para votar vigente de todos y cada uno de las y los ciudadanos que suscriben la cédula de respaldo, siendo que tal exigencia excede al contenido del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, al no preverse el requisito en cuestión, razón por la que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, se aparta de su facultad reglamentaria en ese aspecto particular, porque los preceptos que la conforman, se insiste, no exigen el requisito en comento, por lo que contraviene el principio de legalidad y evidencia exceso en el ejercicio de las facultades materialmente legislativas que le corresponden al Congreso del Estado de Oaxaca.

Por lo anteriormente expuesto es procedente que se declare la inconstitucionalidad de la exigencia reclamada en las copias simples de las credenciales de elector para el respaldo ciudadano.

Sirve como criterio a lo anterior la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-159/2016.

Sirve de base a lo anterior la siguiente:

TESIS JURISPRUDENCIAL, Núm. 30/2007 (PLENO), FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. (Se transcribe).

SEGUNDO.- Se viola en mi perjuicio los artículos 1, 14, 16 y 133 de la Constitución Federal, debido a que las autoridades estatales electorales exigen como requisito para ocupar la candidatura como ciudadano independiente el dos por ciento del respaldo ciudadano de la lista nominal, siendo que en base a los convenios celebrados por México lo procedente era el 1%.

LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, EN MATERIA DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, DE APLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2015-2016, se establece lo siguiente:

“Artículo 18. Para la planilla de candidatas y candidatos a concejales de los ayuntamientos, 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 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 comprende el municipio; en ningún caso el porcentaje de la cédula de respaldo en la mitad de las secciones electorales será menor al 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.”

LA CONVOCATORIA A LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS INTERESADAS E INTERESADOS EN POSTULARSE COMO CANDIDATAS O CANDIDATOS INDEPENDIENTES A GOBERNADORA O GOBERNADOR, DIPUTADA O DIPUTADO POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA O CONCEJALES A LOS AYUNTAMIENTOS POR EL RÉGIMEN DE

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

PARTIDOS POLÍTICOS, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE OAXACA, se establece lo siguiente en la base séptima, inciso c):

“la relación de apoyos ciudadanos que presenten las o los aspirantes para obtener el registro como candidata o candidato a integrar los ayuntamientos por el régimen de partidos políticos, de conformidad con el artículo 18 de los LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, EN MATERIA DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, DE APLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2015-2016, deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% 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 comprende el municipio; en ningún caso el porcentaje de la cédula de respaldo en la mitad de las secciones electorales será menor al 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas, tal y como se especificará en el anexo 07 Mun que se encontrará disponible para su consulta en la página electrónica del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca www.ieepco.org.mx, en el apartado relativo a candidaturas independientes.”

En este sentido, es de mencionar que los acuerdos que emite el órgano electoral no son una ley emanados de la voluntad popular sino son eso acuerdos administrativos, por lo tanto al carecer de una ley debieron aplicar los tratados internacionales de los que México es parte, para así determinar el porcentaje requerido.

La acreditación de un porcentaje de respaldo ciudadano implica la carga de demostrar que su participación tiene sustento en una mínima eficiencia competitiva frente a los partidos políticos, procurando que dichas decisiones adoptadas por cada entidad federativa no establezcan requisitos gravosos a los ciudadanos, atendiendo a la finalidad perseguida: acceder a un cargo público de representación proporcional, demostrando contar con un mínimo de representatividad política.

En otras palabras, la convalidación de esos requisitos y de la libertad de configuración legal de los requisitos para la validez del registro de una candidatura independiente no se

puede traducir en una carta abierta a los órganos legislativos secundarios para que exijan cualesquiera requisitos, sin importar lo complejo de su cumplimiento. Esto se traduce en que la libertad de configuración legislativa no se puede entender como omnímoda, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.

En las acciones de inconstitucionalidad: 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 (Nuevo León); 49/2014 y su acumulada 82/2014 (Sonora); 65/2014 y su acumulada 81/2014 (Guerrero); 43/2014 y su acumulada 47/2014, 48/2014 y 57/2014 (Guanajuato); y 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015 (Tamaulipas); la Suprema Corte de Justicia de la Nación considero válida la previsión del 3% (tres por ciento) como apoyo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes.

De esta manera, si bien, de acuerdo al estándar establecido constitucionalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las entidades federativas tienen una amplia facultad legislativa en la configuración reglamentaria de las candidaturas independientes, también es cierto que, dicha facultad no puede atentar al núcleo fundamental del derecho político en cuestión, esto es, de derecho a ser votado mediante una candidatura independiente.

Sobre este punto, considero relevante analizar el posicionamiento de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, popularmente conocida como Comisión de Venecia, organismo al que México se incorporó en dos mil diez como miembro de pleno derecho.

Al respecto, considero que los estándares y buenas prácticas reconocidas por organismos internacionales tienen un carácter orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia.

Así, dichos estándares constituyen criterios que pueden asumirse por las y los impartidores de justicia, en tanto que constituyen pautas interpretativas conforme a las cuales se pueden dotar de contenido los preceptos normativos nacionales. Esto se traduce en una obligación de los órganos encargados de la impartición de justicia de dialogar con los estándares de referencia, la cual debe entenderse como un corolario del principio pro persona y del principio de progresividad, reconocidos, respectivamente, en el segundo y en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional.

Conforme a ambos principios interpretativos, los contenidos de los derechos humanos, además de estar limitados por una prohibición de regresividad, deberán admitir modificaciones en la medida en que amplíen el ámbito de su protección, ya sea mediante una auténtica ampliación de su

SUP-JDC-902/2016 Y ACUMULADOS

contenido, ya sea mediante una ampliación de los sujetos titulares del derecho en comento.

A partir de lo anterior, si se retoma este criterio en el presente caso, resulta incuestionable para que los estándares desarrollados por la Comisión de Venecia como “buenas prácticas en materia electoral” válidamente podrían ser tomados en cuenta para dotar de contenido el derecho al voto pasivo o de acceso a cargos de elección popular. El derecho en comento, como corolario inescindible del principio de sufragio universal, contribuye a dar una dimensión, no sólo formal, sino material, al reconocimiento de las candidaturas independientes, como una opción política real, válida y viable.

En efecto, la Comisión de Venecia emitió durante su 51a reunión plenaria de cinco-seis de julio de dos mil dos, el Código de buenas prácticas en materia electoral. Este Código contiene una serie de directrices, dentro de las cuales destaca la siguiente:

“Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas

8. La obligación de recoger cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal. En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las formaciones más marginales, recogen con relativa facilidad el número de firmas necesarias, siempre que los reglamentos en materia de firmas - 32 - no sean utilizados para impedir que se presenten candidatos. Con el fin de evitar manipulaciones de ese tipo, es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes. El procedimiento de verificación de las firmas deberá obedecer a reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos, y aplicarse al conjunto de las firmas y no solo a una muestra; con todo, cuando la verificación permite constatar sin lugar a dudas que se ha recogido un número suficiente de firmas, se puede renunciar a la verificación de las firmas restantes. En todos los casos, la validación de las candidaturas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral, ya que las validaciones tardías crean desigualdades entre partidos y candidatos por lo que se refiere a las posibilidades de hacer campaña.

9. Otro procedimiento consiste en exigir un depósito que se reembolsa solamente si el candidato o el partido recogen más de un determinado porcentaje de sufragios. Este método parece más eficaz que la recogida de firmas. Sin embargo, el monto del

depósito y el número de sufragios exigido para el reembolso de esa suma no deberían ser excesivos.”

De la directriz en comento se desprende que el estándar internacional sugerido como una buena práctica democrática consiste en la exigencia de un uno por ciento del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas.

Así, este estándar internacional deberá considerarse para dotar de contenido las disposiciones constitucionales que operan como fundamento de las candidaturas independientes. Este ejercicio interpretativo se basa en lo previsto en el segundo párrafo del artículo lo constitucional, el cual exige interpretar las normas de derechos humanos, incluyendo las de los derechos político-electorales, de conformidad con la Constitución y las normas internacionales de derechos humanos. Así, esta interpretación a la luz del estándar propuesto por la Comisión de Venecia contribuye a dotar de contenido el derecho de acceso a cargos públicos, en la modalidad de acceso vía candidaturas independientes, ante la falta de un referente normativo que, siendo el resultado de la libre configuración legislativa, resulte en una exigencia proporcional al derecho humano que se regula.

Es importante destacar que el posicionamiento de la Comisión de Venecia coincide con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas, en la que se cuestionó, entre otros requisitos, la exigencia de uno por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, prevista en el artículo 371, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo expuesto se tiene que si el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, se basa para la fijación del dos por ciento en un acuerdo emitido por esa misma autoridad pero la Comisión de Venecia emitió durante su 51a reunión plenaria de cinco-seis de julio de dos mil dos, el Código de buenas prácticas en materia electoral. Este Código se encuentra jerárquicamente superior a lo establecido en los acuerdos emitidos por el Consejo General del órgano electoral.

En este sentido se pide se modifique el requisito de contar con el dos por ciento de la lista nominal por el uno por ciento por ser este porcentaje acorde con los tratados internacionales y de los cuales México es parte y se tornan obligatorios para esta autoridad.

Sirve de base a lo anterior la siguiente:

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

Pleno, Novena Época, tesis, tomo XXV, abril 2007, TRATADOS INTERNACIONALES SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES, INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133. La interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

SÉPTIMO. Estudio del fondo de la *litis*. De la lectura del escrito de demanda, se observa que los actores, controvierten diversos acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, los cuales han quedado precisados en párrafos precedentes.

Ahora bien, los actores controvierten de esos acuerdos diversas disposiciones, en las que se establecen los siguientes requisitos:

I. Anexar copia simple de la credencial para votar de los ciudadanos que manifiesten su apoyo.

II. Porcentaje de apoyo ciudadano.

Precisado lo anterior, a continuación se lleva a cabo el análisis correspondiente en función de los citados requisitos.

I. Anexar copia simple de la credencial para votar de los ciudadanos que manifiesten su apoyo.

Los actores en su respectivo escrito de demanda, precisan que los artículos 33 y 36, de los *LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, EN MATERIA DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, DE APLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2015-2016*, así como la base DÉCIMA PRIMERA de la *CONVOCATORIA A LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS INTERESADAS E INTERESADOS EN POSTULARSE COMO CANDIDATAS O CANDIDATOS INDEPENDIENTES A GOBERNADORA O GOBERNADOR, DIPUTADA O DIPUTADO POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA O CONCEJALES A LOS AYUNTAMIENTOS POR EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE OAXACA*, prevén, de manera indebida, que los ciudadanos que se pretendan postular como candidatos independientes deben anexar a la cédula de respaldo ciudadano, copia legible de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos que manifiesten su apoyo a esa candidatura, ya que vulnera lo previsto en el artículo 35 y 116 de la Constitución federal, al ser un requisito excesivo y desproporcionado.

A juicio de esta Sala Superior es **fundado** el concepto de agravio.

Para arribar a la anotada conclusión, se debe tener en consideración lo previsto en los artículos 1º y 35

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

Constitucionales, así como de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que forman parte del orden jurídico nacional, respecto al derecho humano a ser votado, ya que la exigencia de exhibir copia de la credencial para votar con fotografía, en forma física, incide sobre el citado derecho.

Así, se tiene que el artículo 1º Constitucional establece que todas las autoridades en el ámbito de su competencia – entre las que se encuentran las autoridades administrativas-, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios que ahí se enumeran, entre ellos, **el de progresividad.**

También dispone que las normas relativas a derechos humanos *-como serían aquellas que regulan el ejercicio del derecho a ser votado-* se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

En el mismo sentido, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en los artículos 1º y 2º, establece la obligación de los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su pleno ejercicio a toda persona, y les impone el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En el ámbito del Derecho interno, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 2º dispone:

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional. [...]

2. La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

En ese contexto, es factible estimar que la regulación del derecho humano de ser votado para cargos de elección popular, se debe orientar en el sentido que permita el goce y ejercicio más amplio de ese derecho.

En relación con el tema que nos ocupa, se debe destacar que la Comisión de Venecia durante su 51ª reunión plenaria de cinco de julio de dos mil dos, al adoptar el *Código de buenas prácticas en materia electoral*, estableció diversas directrices, en materia de candidaturas, dentro de las cuales se encuentra la siguiente:

Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas

8. **La obligación de recoger cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal.** En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las formaciones más marginales, recogen con relativa facilidad el número de firmas necesarias, siempre que los reglamentos en materia de firmas - 32 - no sean utilizados para impedir que se presenten candidatos. Con el fin de evitar manipulaciones de ese tipo, es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes. El procedimiento de verificación de las firmas deberá obedecer a reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos, y aplicarse al conjunto de las firmas y no solo a una muestra; **con todo, cuando la verificación permite constatar sin lugar a dudas que se ha recogido un número suficiente de firmas, se puede renunciar a la verificación de las firmas restantes.** En todos los casos, la validación de las candidaturas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral, ya que las validaciones tardías crean

SUP-JDC-902/2016 Y ACUMULADOS

desigualdades entre partidos y candidatos por lo que se refiere a las posibilidades de hacer campaña.

Ahora bien, en el caso, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió los acuerdos identificados con las claves IEEPCO-CG-23/2015 y IEEPCO-CG-31/2015, por el que aprobó los lineamientos en materia de candidaturas independientes, así como la convocatoria respectiva.

En relación con el requisito en análisis determinó lo siguiente:

LINEAMIENTOS

Artículo 33 Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

[...]

III. La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

[...]

f) La cédula de respaldo que contenga el nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de los presentes lineamientos.

Artículo 36 [...]

2. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

[...]

II. No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente;

CONVOCATORIA

Décima primera. La solicitud de registro de candidatas o candidatos independientes, deberá exhibirse por escrito ante la instancia correspondiente o, supletoriamente, ante el Consejo General de este Instituto.

[...]

Además, las solicitudes de registro, deberán acompañarse, de los documentos siguientes:

[...]

g) La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de las y los ciudadanos que manifiesten el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de los Lineamientos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en Materia de Candidaturas Independientes, de aplicación en el Proceso Electoral Local 2015-2016.

De lo anterior, se observa que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, determinó que los ciudadanos que se pretendan postular como candidatos independientes deben presentar copia simple de la credencial para votar vigente de los ciudadanos que manifiesten su apoyo a esa candidatura.

Asimismo, estableció que en caso de que el ciudadano no adjunte la mencionada copia de la credencial para votar, las cédulas correspondientes no se computarán para los efectos de determinar si el ciudadano cumple el requisito de porcentaje requerido para ser postulado como candidato independiente.

Precisado lo anterior, se debe determinar si el citado requisito constituye una restricción justificada o no al derecho humano de ser votado, es necesario llevar a cabo un test de proporcionalidad.

Ahora bien, el test de proporcionalidad como método interpretativo para valorar la proporcionalidad de las restricciones legales a los derechos fundamentales, tiene su sustento en el ámbito de libertad del ejercicio de esos derechos, lo cual implica para el Estado el deber correlativo consistente en

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

tutelarlos y evitar injerencias excesivas de los órganos de autoridad en el ámbito de los derechos del gobernado.

Conforme a este test, para que la restricción sea proporcional debe tener un fin legítimo sustentado constitucionalmente. Así, una vez que se dilucida la existencia de ese objetivo constitucional, se debe ponderar si la restricción es adecuada, necesaria e idónea para lograrlo.

En caso de no cumplir esos requisitos, la restricción resultará desproporcionada y, por ende, inconstitucional y contraria a lo establecido en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

En este sentido, en el supuesto de que no se advierta la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente, o en caso de que la restricción en el ejercicio de un derecho fundamental no sea proporcional, razonable e idónea, no se debe aplicar y es necesario optar por aquella que sea conforme a las reglas y principios constitucionales para la solución de la controversia.

Como se mencionó, el principio de proporcionalidad comprende los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en sentido estricto.

La idoneidad está vinculada con lo adecuado de la naturaleza de la medida impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

El criterio de necesidad o de intervención mínima tiene relación con el hecho de que la medida debe ser eficaz y estar limitada a lo objetivamente necesario.

La proporcionalidad, en sentido estricto, consiste en la verificación de que la norma que otorga el trato diferenciado tiene relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que las limitaciones causadas por el trato diferenciado no sean desproporcionadas con respecto a los objetivos pretendidos.

El derecho de los ciudadanos para ser postulados como candidatos independientes, constituye una modalidad del derecho a ser votado establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, a juicio de esta Sala Superior, las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución federal, ya que establecen un requisito que es desproporcionado y afecta el derecho de los ciudadanos a ser votado y de ser registrados como candidato de manera independiente a los partidos políticos.

Lo anterior, porque esta Sala Superior considera que el requisito en análisis es excesivo e injustificado, ya que la copia simple de la credencial para votar con fotografía no constituye, por sí misma, una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en las cédulas de apoyo de las candidaturas independientes.

Ello porque su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, ya que se podrían tratar de credenciales que no estén vigentes, con datos erróneos o apócrifos, por lo que se requiere una

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

confrontación con la información y datos de los ciudadanos resguardados en el Registro Federal de Electores.

Aunado a que la medida adoptada por la autoridad administrativa local no es la más favorable al derecho humano de ser votado, entre otras alternativas posibles.

Lo anterior, porque el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca puede solicitar la información respectiva al Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la cual es la encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral.

Por tanto, si el mencionado Instituto Electoral local puede solicitar la información a fin de verificar los datos contenidos en las cédulas de apoyo ciudadano al Instituto Nacional Electoral, a través de sus respectivas Direcciones Ejecutivas, el cual es el encargado por un lado, de elaborar y actualizar el padrón electoral, credenciales de elector y listas nominales, con los datos que le proporcionan los propios ciudadanos, los cuales quedan bajo su resguardo, es evidente que cuenta con elementos y mecanismos menos lesivos para confirmar la identidad y los datos de los ciudadanos que suscriban las cédulas de apoyo ciudadano, y estar en condiciones de determinar la procedencia o no de su registro.

Por lo que, si la finalidad de solicitar las copias simples de las credenciales para votar es corroborar que lo asentado en los formatos de apoyo ciudadano coincida con lo previsto en el padrón electoral, es excesivo e injustificado que se pida anexar

a tales formatos copia de las credenciales de elector respectivas.

Finalmente, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en reiterados precedentes, como los emitidos al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, 40/2014 y acumuladas, así como la 42/2014 y acumuladas, determinó que las legislaturas estatales cuentan con **amplio margen de libertad configurativa** para regular el porcentaje de apoyo ciudadano que requiere quien aspire a una candidatura independiente y, **en particular, en cuanto a la exhibición de la copia de la credencial de elector constituye un requisito razonable porque tiene el propósito de acreditar, con certeza, que la candidatura alcanzó el respaldo ciudadano suficiente, que represente un mínimo de competitividad.**

Posteriormente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la legislación del Estado de Puebla que establece como requisito para los candidatos independientes:

➤ **Comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar** vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello.

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

En el asunto que se precisa, aunque la Suprema Corte reiteró el criterio relativo a que **los Congresos locales cuentan con amplio margen de configuración legislativa, fijó de manera puntual que esa libertad no es absoluta, pues en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio del derecho a ser votado como candidato independiente, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a las candidaturas independientes, **no sean desproporcionados o irrazonables.****

Sostuvo la Corte: **“la libertad de configuración legislativa no puede atentar al núcleo fundamental del derecho en cuestión”.**

En concreto, respecto a la comparecencia personal del ciudadano que manifiesta su apoyo al interesado, con la finalidad de exhibir su credencial de electoral ante la autoridad electoral, consideró que se trata de un requisito **desproporcionado e innecesario.** Razonó:

“Este requisito es una carga desproporcionada que termina afectando el núcleo esencial del derecho a ser votado, pues no tomó en cuenta el legislador que **la acreditación fehaciente del respaldo ciudadano, puede llevarse a cabo por otros medios**, como lo es aquél que el propio código combatido prevé, es decir, **el de la verificación de la credencial de elector de aquellos firmantes, frente a la base de datos que conforma el Registro Federal de Electores”.**

En la orientación de este último criterio de la Suprema Corte, la Sala Superior considera que si el requisito analizado no está expresamente establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ni en la ley secundaria, no es factible que la autoridad administrativa lo introduzca en los acuerdos impugnados, en tanto se trata de una exigencia que no tutela la plena eficacia del derecho a ser votado, además de que existen otros mecanismos para verificar el respaldo ciudadano.

En consecuencia, toda vez que esta Sala Superior considera que el requisito en análisis previsto en los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, es excesivo e injustificado, dado que es una medida que no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, se concluye que se vulneró el derecho humano de los actores a ser votado como candidato independiente previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por lo que lo procedente conforme a Derecho es **dejar sin efectos las disposiciones que regulan el** requisito consistente en anexar a las cédulas de apoyo, copia de la credencial para votar.

II. Porcentaje de apoyo ciudadano

Los actores aducen que el artículo 18, de los Lineamientos en materia de candidaturas independientes, para

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

el procedimiento electoral local ordinario en el Estado de Oaxaca, así como lo establecido en la base séptima de la convocatoria respectiva, se establece, de manera indebida, que los ciudadanos que se pretendan postular como candidatos independientes para integrar los Ayuntamientos de la mencionada entidad federativa, deben obtener *la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.*

En razón de que tal requisito vulnera lo previsto en el artículo 35 y 116 de la Constitución federal, ya que es excesivo y desproporcionado, pues se les impide acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país.

Por lo cual, la pretensión de los actores consiste en que esta Sala Superior inaplique lo dispuesto en el artículo 18 de los Lineamientos en materia de candidaturas independientes y de la base séptima de la convocatoria respectiva, a efecto que no le sea exigible contar con respaldo ciudadano equivalente al dos por ciento (2%) de la lista nominal de electores que corresponda al municipio al que se pretenda postular como candidato independiente.

Tales conceptos de agravio son **infundados** por las siguientes razones.

En principio se debe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido pronunciamiento con la finalidad de establecer un porcentaje específico de respaldo

para que un ciudadano obtenga su registro como candidato independiente a algún cargo de elección popular.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad no estableció que las legislaturas de las entidades federativas contaban con libertad de configuración legal para establecer un porcentaje de respaldo ciudadano necesario para que un ciudadano alcance su registro como candidato independiente, sin profundizar sobre los valores porcentuales del número de electores que se deben reunir para que se demuestre que una ciudadana o ciudadano cuenta con una aceptación entre la ciudadanía, la cual le permita participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los partidos políticos, pues en cada caso enunció los porcentajes requeridos en cada una de las disposiciones controvertidas y precisó que no se trataba de disposiciones que exigieran requisitos gravosos a los ciudadanos, atendiendo a la finalidad perseguida: acceder a un cargo público de representación proporcional, demostrando contar con un mínimo de representatividad política.

Así, la regulación de los requisitos establecidos para la validez del registro de una candidatura independiente no debe hacer nugatorio el ejercicio de ese derecho fundamental, por lo que es posible someterlos a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.

En este contexto, la Suprema Corte convalidó porcentajes específicos, pero sin que hiciera pronunciamiento respecto de la posible determinación de un porcentaje máximo que pueda ser

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

entendido como un límite al ejercicio del derecho fundamental de ser votado, mediante la postulación de candidaturas independientes.

Precisado lo anterior, se debe determinar si el requisito que se analiza constituye una restricción justificada o no al derecho humano de ser votado, por lo que es necesario llevar a cabo un test de proporcionalidad, conforme a los parámetros que se puntualizaron párrafos atrás.

En principio, es pertinente destacar que el requisito relativo a la acreditación de un número o porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano cuya voluntad se exprese a través de las firmas ahí asentadas, tiene por objeto cumplir con un fin legítimo, consistente acreditar que la participación de esa persona tiene determinada legitimidad entre el electorado, lo cual justifica el funcionamiento del apartado “*estatal-electoral-ciudadano*” mediante el cual se registrará esa candidatura independiente.

Así, una vez que se otorgue el registro a una persona, la normativa y las instituciones electorales deben garantizar que su participación sea acorde con los principios constitucionales de equidad en la contienda y de igualdad de condiciones entre los contendientes.

La proporcionalidad y racionalidad en ese contexto, estriba en que la medida que cumpla la finalidad constitucionalmente apuntada no se traduzca en un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de ser votado mediante una candidatura independiente, con motivo de la

imposición de cargas desmedidas que atenten contra el derecho humano.

En efecto, al tratarse de un requisito necesario para el ejercicio de un derecho fundamental, el porcentaje o número de ciudadanos que respalden a un tercero para postularse como candidato independiente, debe encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta –acreditar representatividad ciudadana-, el cual no puede ser excesivo, irracional o desproporcionado. Ratificar lo contrario implicaría considerarlo un parámetro que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio con la protección del fin buscado, atenta contra el mencionado derecho, pues impone una limitación, traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de ejercer el derecho fundamental de ser votado.

Así, el respaldo que la ciudadanía otorga a un aspirante a candidato independiente debe acreditar la expresión de la voluntad de una proporción significativa del electorado, en el sentido de que el candidato es considerado como una persona idónea para contender y en su caso, desempeñar el cargo público respectivo. De ahí que la proporción exigida deba ser objetiva y racional, atendiendo a las limitaciones naturales y condiciones particulares ordinarias en que se encuentran los ciudadanos ajenos a los partidos políticos.

En efecto, se debe garantizar la existencia de un apoyo que permita presumir que su participación en los comicios se

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

verificará en condiciones de equidad frente a las mencionadas entidades de interés público.

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

Al respecto, los ciudadanos que aspiran a obtener la postulación a un cargo de elección popular por un partido político, están obligados a cumplir las reglas, procedimientos, condiciones y requisitos impuestos por la propia organización de ciudadanos, de tal suerte que su postulación deriva de la voluntad colectiva de ciudadanos que integran esas entidades de interés público.

Por otra parte, el requisito consistente en exigir a los ciudadanos que pretender obtener su registro como candidatos independientes, también debe derivar de la voluntad de la ciudadanía que es el aspecto esencial que se debe tener en consideración para concluir que existen condiciones mínimas que permitan inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electiva, pero sin que esa exigencia se traduzca en un obstáculo insuperable que, por sí mismo, implique la negación del ejercicio del derecho, por ser de tal

cuantía o magnitud que impida el cumplimiento del requisito, atendiendo a la condición particular de los ciudadanos.

En estos términos, el establecimiento del requisito de acreditar un porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano que contengan las firmas de los ciudadanos como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante a candidato es idóneo para garantizar que todos los contendientes de los procedimientos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público integrados por ciudadanos organizados, pues con ello se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral, y obtener el apoyo de la ciudadanía, de manera que, si la pretensión de base constitucional de exigir a estos ciudadanos un mínimo de apoyo ciudadano para poder participar en un procedimiento electoral y ejercer su derecho a ser votado, ésta debe ser congruente y correlativa al porcentaje mínimo exigido a diversas formas de participación política en los procedimientos electorales, pues de otra manera, implicaría la imposición de requisitos más gravosos, que se traducirían en obstáculos contrarios al principio democrático en el que, se busca que, incluso, las minorías alcancen a ser representadas en los órganos de gobierno que emanan de los procedimientos electorales.

Esto es, el evidenciar que se cuenta con un respaldo mínimo por parte de la ciudadanía que habrá de ser expresada el día de la jornada electoral, por alguno de los candidatos

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

contendientes, permite contar con una base para esperar que tal candidatura resulta ser una opción que podría en determinado momento, aspirar a obtener una mayoría significativa de votos y con ello lograr el propósito de la candidatura, que es llegar a ocupar un puesto de elección popular, pero el requisito no debe resultar excesivo, a grado tal que se solicite, un porcentaje que se aleje significativamente de todo parámetro racional.

Por lo cual, esta Sala Superior considera que el señalado requisito constituye una medida necesaria, porque considera que es inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado, siempre y cuando el porcentaje que se exija por el legislador garantice condiciones mínimas de igualdad en la obtención de candidaturas, frente a aquellas que se postulen a través de diversos mecanismos de participación en los procedimientos electorales.

Cabe señalar que la obtención de firmas de apoyo, resulta uno de los mecanismos más aceptados en las democracias que reconocen la participación de candidatos independientes, pues permiten advertir la viabilidad de la participación de los mismos en un procedimiento electoral determinado, evitando la dispersión de los votos de los ciudadanos, y con ello perder la posibilidad de lograr las mayorías necesarias para obtener el triunfo en la elección respectiva.

En efecto, la exigencia de un determinado porcentaje de firmas cumple con tal imperativo, toda vez que evidencia la viabilidad del apoyo ciudadano que en determinado momento

se puede lograr, para obtener los sufragios de la ciudadanía en un procedimiento electoral, también evita, como se señaló, la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas, que lejos de fortalecer tal forma de participación de los ciudadanos, se traduce en un obstáculo para cumplir con el propósito que se buscó al incorporar tal institución en la normativa electoral mexicana, pues con ello, se podría llegar al extremo de que esa votación perdiera representatividad en el órgano de elección popular, al no ser computada para efectos de representación proporcional.

Finalmente, esta Sala Superior concluye que el requisito relativo al porcentaje de apoyo ciudadano, equivalente al dos por ciento del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal en el municipio respectivo, con corte al treinta y uno de agosto de año de la elección, establecido en el contexto del procedimiento electoral que se lleva a cabo en el Estado de Oaxaca, que se exige a los interesados para ser registrados como candidatos independientes a integrar los Ayuntamientos en esa entidad federativa, no es contrario a lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 41, bases II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debido a que no constituye una limitante desproporcionada e injustificada, dado que, como se mencionó, ese requisito constituye una medida adecuada que garantiza la participación real de los candidatos independientes en el procedimiento electoral respectivo.

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

OCTAVO. Efectos Toda vez que ha resultado fundado el concepto de agravio hecho valer por los actores, en los que aducen que el requisito relativo a anexar a las cédulas de apoyo, copia de la credencial para votar es inconstitucional debido a que es un requisito excesivo y desproporcional, lo procedente conforme a Derecho es modificar los acuerdos impugnados, en el sentido de dejar sin efectos las disposiciones que regulan el mencionado requisito.

En este contexto se ordena al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que al verificar las cédulas de apoyo ciudadano, no exija que se anexe copia simple de la credencial para votar, para efecto de ser consideradas válidas.

Asimismo, se ordena al mencionado Instituto Electoral local que haga del conocimiento de los ciudadanos que hayan obtenido su *constancia de aspirante* como candidato independiente para participar con esa calidad en la elección de integrantes de Ayuntamientos, Diputados locales y Gobernador del Estado de Oaxaca, que el aludido requisito no es exigible.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumulan los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves de expediente **SUP-JDC-903/2016** y **SUP-JDC-904/2016**, al diverso juicio con clave **SUP-JDC-902/2016**.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano acumulados.

SEGUNDO. Se modifican los acuerdos controvertidos, en términos del considerando octavo de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se ordena al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que haga del conocimiento de los ciudadanos que hayan obtenido su *constancia de aspirante* como candidato independiente para participar en la elección de integrantes de Ayuntamientos, Diputados locales y Gobernador del Estado de Oaxaca, que el requisito consistente en anexar a las cédulas de apoyo, copia de la credencial para votar, no es exigible.

NOTIFÍQUESE: **por correo electrónico** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; **personalmente**, a los actores, por conducto del mencionado Instituto Electoral local y por **estrados** a los demás interesados, lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27,28 y 29 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionado con lo dispuesto en los numerales 94, 95 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con el voto particular de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, por cuanto hace a las consideraciones relativas al porcentaje de apoyo ciudadano en las candidaturas independientes. Ausente el Magistrado Manuel González Oropeza. La Subsecretaria General de Acuerdos, autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA
MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA,
CON FUNDAMENTO EN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO
187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE LA
SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-JDC-
902/2016, SUP-JDC-903/2016 Y SUP-JDC-904/2016,
ACUMULADOS.**

Con el debido respeto a los Magistrados que con su voto mayoritario aprobaron la sentencia recaída a los expedientes acumulados SUP-JDC-902/2016, SUP-JDC-903/2016 y SUP-JDC-904/2016, emito voto particular, por disentir de las consideraciones que se exponen en el estudio de fondo que se realiza en el apartado "**II. Porcentaje de apoyo ciudadano**", concluye que el porcentaje establecido en los acuerdos emitidos por el Consejo General del instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca por el que se exige a los ciudadanos interesados en alcanzar su registro como candidatos independientes a integrar los Ayuntamientos en esa entidad federativa, la presentación de firmas de apoyo de cuando menos, el equivalente al dos por ciento del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal en el municipio respectivo, con corte al treinta y uno de agosto de año de la elección, no es contrario a lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 41, bases II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La razón fundamental de mi disenso deriva de que, el criterio de la mayoría, viola el artículo 1o de la Constitución

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

Política Federal; porque la interpretación es a todas luces regresiva, en atención a que ya que de manera colegiada ya se había interpretado en favor del candidato independiente, de manera progresiva, el 1%, como sucedió en la ejecutorias SUP-JDC-1004/2015, así como en las Opiniones de Acciones de Inconstitucionalidad vertidas en los expedientes SUP-OP-11/2015, SUP-OP-8/2015 y SUP-OP-7/2015; sin embargo, ahora la mayoría sostiene el 2%, lo cual es un criterio regresivo.

Además, a lo largo de las consideraciones que se exponen en el apartado de referencia, no advierto algún razonamiento objetivo que ponga en relieve las razones por las cuales, en concepto de la mayoría, un porcentaje del equivalente al dos por ciento (2%) del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal en el municipio respectivo, que como mínimo firmen las cédulas de apoyo, constituye una exigencia proporcional y justificada para el respaldo de una candidatura independiente.

En efecto, en el apartado de referencia de la sentencia aprobada por la mayoría, se exponen argumentos que justifican, en lo general, la *legitimidad* de la exigencia de firmas de respaldo ciudadano (cumplir con el fin legítimo consistente acreditar que quien aspira a una candidatura independiente goza de una cierta dosis de legitimidad entre el electorado), la *idoneidad* de dicha medida (garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público

integrados por ciudadanos organizados), así como la *necesidad* de la misma (inexistencia una medida alternativa menos gravosa para el interesado); sin embargo, en lo concerniente al porcentaje del dos por ciento (2%) que se controvierte, la mayoría omite expresar algún argumento objetivo que justifique la extensión de dicho porcentaje, y con ello, que su exigencia no constituye una restricción ilegítima al derecho fundamental de ser votado, reconocido en el plano constitucional y convencional.

Además, en porcentaje que se cuestiona, no está expresamente establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ni en la ley secundaria, por lo que en mi concepto, carece de sustento jurídico su incorporación en los acuerdos impugnados, sobre todo, porque se trata de una exigencia que no tutela la plena eficacia del derecho a ser votado.

Desde mi perspectiva, para considerar la proporcionalidad del porcentaje que se cuestiona, debía examinarse si el mismo garantiza condiciones mínimas de igualdad en la obtención de candidaturas, frente a aquellas que se postulen a través de diversos mecanismos de participación en los procesos electorales.

Al respecto, debo hacer notar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que las legislaturas de las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legal para establecer los requisitos necesarios para que un ciudadano alcance su registro como candidato independiente,

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

en tanto que la Constitución Federal de la República establece una reserva de ley en la fracción II del artículo 35, que alude a los "*requisitos, términos y condiciones que determine la legislación*".

En este sentido, señaló que la acreditación de un porcentaje de respaldo ciudadano implica la carga de demostrar que su participación tiene sustento en una mínima eficiencia competitiva frente a los partidos políticos, procurando que dichas decisiones adoptadas por cada entidad federativa no establezcan requisitos gravosos a los ciudadanos, atendiendo a la finalidad perseguida: acceder a un cargo público de representación proporcional, demostrando contar con un mínimo de representatividad política.

En otras palabras, la convalidación de esos requisitos y de la libertad de configuración legal de los requisitos para la validez del registro de una candidatura independiente no se puede traducir en una carta abierta a los órganos legislativos secundarios para que exijan cualesquiera requisitos, sin importar lo complejo de su cumplimiento. Esto se traduce en que la libertad de configuración legislativa no se puede entender como omnímoda, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.

En las acciones de inconstitucionalidad: 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 (Nuevo León); 49/2014 y su acumulada 82/2014 (Sonora); 65/2014 y su acumulada 81/2014 (Guerrero); 43/2014 y su acumulada

47/2014, 48/2014 y 57/2014 (Guanajuato); y 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015 (Tamaulipas); la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró válida la previsión del 3% (tres por ciento) como apoyo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes.

De esta manera, si bien, de acuerdo al estándar establecido constitucionalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las entidades federativas tienen una amplia facultad legislativa en la configuración reglamentaria de las candidaturas independientes, también es cierto que, dicha facultad no puede atentar al núcleo fundamental del derecho político en cuestión, esto es, de derecho a ser votado mediante una candidatura independiente.

Debo señalar que en la sentencia de la mayoría, se expone que *“...la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido pronunciamiento alguno respecto del porcentaje de respaldo ciudadano previsto para que un ciudadano obtenga su registro como candidato independiente a fin de integrar los Ayuntamientos del Estado de Oaxaca, de manera que no existe un estudio de constitucionalidad de las normas que ahora se controvierten.”*; y asimismo, hago notar, que la sentencia aprobada se justificó la legitimidad, idoneidad y necesidad, en términos generales, de dicha medida.

Sin embargo, desde mi perspectiva, estimo que el porcentaje del 2% que se exige en los acuerdos impugnados, constituye una medida que no resulta proporcional y razonable, por las razones siguientes:

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

En la Jurisprudencia 21/2015, con título: “ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS”, se sostiene que, de una interpretación sistemática y funcional del artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que a efecto de dotar de contenido a las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar de conformidad con lo establecido en la Constitución y los tratados internacionales en la materia, en observación, entre otros, de los principios *pro persona* y de progresividad, conforme a los cuales esos derechos deben ser ampliados de manera paulatina; y que, en consecuencia, resulta conforme con esos parámetros de interpretación la aplicación de estándares y buenas prácticas reconocidas por los organismos internacionales, siempre y cuando tengan como finalidad orientar la actividad del intérprete de la normativa correspondiente, para la ampliación de los derechos humanos contenidos en ella.

Precisamente, en los precedentes que dieron origen al citado criterio jurisprudencial, frente a una laguna legal, se acudió a un estándar internacional para fijar el 1%.

Con esta perspectiva, considero relevante que en el presente caso, debía analizarse el posicionamiento de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, popularmente conocida como Comisión de Venecia, organismo al que México se incorporó en dos mil diez como miembro de pleno derecho.

Al respecto, considero que los estándares y buenas prácticas reconocidas por organismos internacionales tienen un carácter orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia.

Así, dichos estándares constituyen criterios que pueden asumirse por las y los impartidores de justicia, en tanto que constituyen pautas interpretativas conforme a las cuales se pueden dotar de contenido los preceptos normativos nacionales. Esto se traduce en una obligación de los órganos encargados de la impartición de justicia de dialogar con los estándares de referencia, la cual debe entenderse como un corolario del principio *pro persona* y del principio de progresividad, reconocidos, respectivamente, en el segundo y en el tercer párrafo del artículo 1° constitucional.

Conforme a ambos principios interpretativos, los contenidos de los derechos humanos, además de estar limitados por una prohibición de regresividad, deberán admitir modificaciones en la medida en que amplíen el ámbito de su protección, ya sea mediante una auténtica ampliación de su contenido, ya sea mediante una ampliación de los sujetos titulares del derecho en comento.

A partir de lo anterior, resulta incuestionable que los estándares desarrollados por la Comisión de Venecia como "*buenas prácticas en materia electoral*" válidamente pudieron ser tomados en cuenta para dotar de contenido el derecho al voto pasivo o de acceso a cargos de elección popular. El derecho en comento, como corolario inescindible del principio

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

de sufragio universal, contribuye a dar una dimensión, no sólo formal, sino material, al reconocimiento de las candidaturas independientes, como una opción política real, válida y viable.

En efecto, la Comisión de Venecia emitió durante su 51ª reunión plenaria de cinco-seis de julio de dos mil dos, el Código de buenas prácticas en materia electoral. Este Código contiene una serie de directrices, dentro de las cuales destaca la siguiente:

Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas

8. La obligación de recoger cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal. En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las formaciones más marginales, recogen con relativa facilidad el número de firmas necesarias, siempre que los reglamentos en materia de firmas - 32 - no sean utilizados para impedir que se presenten candidatos. Con el fin de evitar manipulaciones de ese tipo, es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes. El procedimiento de verificación de las firmas deberá obedecer a reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos, y aplicarse al conjunto de las firmas y no solo a una muestra; con todo, cuando la verificación permite constatar sin lugar a dudas que se ha recogido un número suficiente de firmas, se puede renunciar a la verificación de las firmas restantes. En todos los casos, la validación de las candidaturas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral, ya que las validaciones tardías crean desigualdades entre partidos y candidatos por lo que se refiere a las posibilidades de hacer campaña.

9. Otro procedimiento consiste en exigir un depósito que se reembolsa solamente si el candidato o el partido recogen más de un determinado porcentaje de sufragios. Este método parece más eficaz que la recogida de firmas. Sin embargo, el monto del depósito y el número de sufragios exigido para el reembolso de esa suma no deberían ser excesivos.

De la directriz en comento se desprende que el estándar internacional sugerido como una buena práctica democrática

consiste en la exigencia de un **uno por ciento** del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas.

Así, este estándar internacional deberá considerarse para dotar de contenido las disposiciones constitucionales que operan como fundamento de las candidaturas independientes. Este ejercicio interpretativo se basa en lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional, el cual exige interpretar las normas de derechos humanos, incluyendo las de los derechos político-electorales, de conformidad con la Constitución y las normas internacionales de derechos humanos. Así, esta interpretación a la luz del estándar propuesto por la Comisión de Venecia contribuye a dotar de contenido el derecho de acceso a cargos públicos, en la modalidad de acceso vía candidaturas independientes, ante la falta de un referente normativo que, siendo el resultado de la libre configuración legislativa, resulte en una exigencia proporcional al derecho humano que se regula.

Es importante destacar que el posicionamiento de la Comisión de Venecia coincide con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas, en la que se cuestionó, entre otros requisitos, la exigencia de uno por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, prevista en el artículo 371, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SUP-JDC-902/2016
Y ACUMULADOS**

A partir de lo antes expuesto, estimo que resulta proporcional y razonable, que el respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes a cualquier cargo de elección popular, se estableciera en un porcentaje del 1% de la lista nominal de electores o del padrón electoral, de la demarcación territorial que comprenda la elección que corresponda, dado que ello se ajusta al derecho internacional de los derechos humanos.

Por las razones anteriores, estimo que en el caso, debió concederse la razón a los actores, y derivado de ello, vincular a la autoridad responsable a tener presente que el 1% de firmas de respaldo resulta constitucional y convencionalmente aceptable para que se exija como un requisito inherente al registro de una candidatura independiente.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA