

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1/2016

ACTOR: JOSÉ JORGE MORENO DURÁN

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
TLAXCALTECA DE ELECCIONES

MAGISTRADA: MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: JOSÉ ALFREDO GARCÍA
SOLÍS Y DANIEL ÁVILA SANTANA

México, Distrito Federal, a seis de enero de dos mil dieciséis.

S E N T E N C I A

Dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por José Jorge Moreno Durán, para impugnar: **a)** El Acuerdo ITE-CG 22/2015, de veintisiete de noviembre de dos mil quince, por el que se aprobó el reglamento para el registro de candidaturas independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; **b)** El Acuerdo ITE-CG 38/2015, de quince de diciembre de dos mil quince, mediante el cual, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, aprobó el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que son necesarios para alcanzar el porcentaje requerido para la obtención del registro como candidato independiente a contender en las elecciones de Gobernador, diputados locales de mayoría relativa, integrantes de ayuntamientos y presidentes de comunidad y, **c)** El Acuerdo ITE-CG 44/2015, de veinticuatro de diciembre de dos mil quince, por el que se aprobó y emitió la convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala.

R E S U L T A N D O:

I. Inicio del proceso electoral local. En sesión ordinaria de treinta de octubre de dos mil quince, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones emitió el acuerdo ITE-CG 17/2015, por el que aprobó el calendario electoral para el proceso ordinario 2015-2016, en el que determinó como fecha exacta de inicio del proceso electoral, el cuatro de diciembre de dos mil quince.

II. Acuerdo ITE-CG 22/2015. El veintisiete de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones emitió un acuerdo por el que aprobó el Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes.

III. Acuerdo ITE-CG 38/2015. El quince de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones emitió un acuerdo por el que aprobó el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que son necesarios para alcanzar el porcentaje requerido para la obtención del registro como candidato independiente a contender en las elecciones de Gobernador, diputados locales de mayoría relativa, integrantes de ayuntamientos y presidentes de comunidad.

IV. Acuerdo ITE-CG 44/2015. El veinticuatro de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones emitió el acuerdo, mediante el cual, aprobó y emitió la convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala.

V. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. El treinta de diciembre de dos mil quince, José Jorge Moreno Durán presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, demanda de juicio para la protección de los derechos político

electorales del ciudadano, solicitando a esta Sala Superior, conocer del medio impugnativo vía *per saltum*.

VI. Recepción de expediente. El tres de enero de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio sin número, suscrito por la Presidenta y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por el que, entre otros documentos, remitieron el escrito de demanda, diversas constancias relativas a la tramitación del medio de impugnación y el informe circunstanciado de Ley.

VII. Turno a ponencia. El mismo día, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-JDC-1/2016, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VIII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite el juicio ciudadano y una vez sustanciado por sus fases legales, declaró cerrada la instrucción, con lo cual quedó en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer del medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 80 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de

un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el que se controvierten diversos actos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, relacionados con el registro de candidatos independientes.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación en estudio, reúne los requisitos de forma, de procedencia y los presupuestos procesales previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80 párrafos 1, inciso f) y g); y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica a continuación:

I. Requisitos formales. En la demanda se hace constar el nombre del actor y su firma autógrafa; se identifica el acto reclamado y el órgano responsable; y, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y se formulan agravios. Por lo tanto, el escrito cumple con los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

II. Oportunidad. Esta Sala Superior considera que se cumple con dicho requisito.

Lo anterior, porque si bien, el actor impugna: **a)** El Acuerdo ITE-CG 22/2015, de veintisiete de noviembre de dos mil quince, por el que se aprobó el reglamento para el registro de candidaturas independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; **b)** Acuerdo ITE-CG 38/2015, de quince de diciembre de dos mil quince, mediante el cual el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, aprobó el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que son necesarios para alcanzar el porcentaje requerido para la obtención del registro como candidato independiente a contender en las elecciones de Gobernador, diputados locales de mayoría relativa, integrantes de ayuntamientos y presidentes de comunidad y, **c)** el acuerdo ITE-CG 44/2015 de veinticuatro de diciembre de

dos mil quince, mediante el cual se aprobó y emitió la convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016; es de resaltar que en su escrito de impugnación, señala bajo protesta de decir verdad, que tuvo conocimiento de dichos actos, **el veintiséis de diciembre de dos mil quince**, y no existe constancia de que se le haya notificado o tenido conocimiento del acto impugnado en fecha diversa.

Por ende, si el escrito que da lugar al presente medio de impugnación fue presentado **el treinta siguiente**, ello conlleva a considerar que el juicio fue promovido en tiempo, toda vez que se encuentra dentro del plazo de cuatro días que como regla general establece el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

III. Legitimación e interés jurídico. Tales requisitos se tienen por cumplidos, toda vez que el promovente es un ciudadano, y por ello, se encuentra legitimado para promover el presente juicio, máxime que en la especie, aduce la violación a su derecho político-electoral de ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Definitividad. Esta Sala Superior considera que es procedente el estudio, *per saltum*, del juicio ciudadano, como lo solicita el actor, en atención a las consideraciones siguientes:

En el caso, la *litis* versa sobre actos del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por lo que, en principio, atendiendo a lo previsto en los artículos 2, 5, 6, 7, 90, 91, 92 y 93 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, tendría que ser del conocimiento y resolución del Tribunal Electoral de Tlaxcala, a través

del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

No obstante, en cuanto a la definitividad del acto controvertido, se destaca que existen supuestos conforme a los cuales los actores quedan exonerados de agotar los medios de impugnación previstos en la ley electoral local o en la normativa partidista, cuando las circunstancias del caso puedan implicar denegación de impartición de justicia o cuando el agotamiento previo de los medios de impugnación, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, en esencia, porque los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto electoral se considera firme y definitivo.

Esta Sala Superior ha concluido que en tratándose del cumplimiento del requisito de definitividad se considerará satisfecho, cuando el propósito o finalidad de agotar los medios de impugnación no signifiquen instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, el derecho del actor que se aduce conculcado, en el acto o resolución controvertido.

El criterio anterior ha sido sostenido reiteradamente por esta Sala Superior, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 9/2001, cuyo rubro es **“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.”**

En este sentido, en el caso, existen circunstancias especiales que a juicio de esta Sala Superior, pudieran implicar violación a lo establecido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo cual conduce a tener por satisfecho el requisito de procedibilidad que se analiza, derivado de las peculiaridades del asunto.

Lo anterior se afirma, en razón de lo avanzado de las etapas a las cuales deben sujetarse las y los ciudadanos que pretenden registrarse como candidatos para la elección de Gobernador del Estado de Tlaxcala.

Para sostener lo anterior, cabe señalar que de conformidad con la Base Cuarta de la Convocatoria impugnada, los ciudadanos y ciudadanas que pretendan postularse como candidata o candidato independiente a los cargos enlistados en la base segunda de la propia convocatoria, deberán hacerlo del conocimiento del instituto local a partir del día diecisiete de diciembre de dos mil quince y hasta el quince de enero de dos mil dieciséis¹, plazo que está transcurriendo y el agotamiento del juicio ciudadano local por parte del actor, podría implicar una merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias.

En vista de lo expuesto, al encontrarse satisfechos los requisitos del medio de impugnación que nos ocupa, y al no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia, es pertinente entrar al estudio de fondo de los agravios planteados por el impetrante.

TERCERO. Estudio de fondo. Esta Sala Superior procede al estudio de los planteamientos que en vía de agravio formula José Jorge Moreno Durán, de conformidad con las consideraciones siguientes:

¹ Lo anterior de conformidad con la ejecutoria dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal en el diverso juicio ciudadano SDF-JDC-847/2015 y sus acumulados que, entre otras cosas determinó inaplicar el artículo 296 primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

1. Inconstitucionalidad del requisito que exige a los aspirantes a una candidatura independientes un respaldo ciudadano equivalente al 3% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal.

A) Planteamientos de la parte actora

En su escrito de impugnación, el ciudadano José Jorge Moreno Durán controvierte la aplicación del artículo 299 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, y como consecuencia de lo anterior:

- a) El acuerdo ITE-CG 22/2015, de veintisiete de noviembre de dos mil quince, por medio del cual, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones: "...APRUEBA EL REGLAMENTO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES DEL INSTITUTO TLAXCALTECA DE ELECCIONES.";
- b) El acuerdo ITE-CG 38/2015, de quince de diciembre de dos mil quince, por medio del cual, el citado Consejo General: "...APRUEBA EL NÚMERO DE CIUDADANOS INSCRITOS EN LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES QUE SON NECESARIOS PARA ALCANZAR EL PORCENTAJE REQUERIDO PARA LA OBTENCIÓN DEL REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE A CONTENDER EN LAS ELECCIONES DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES DE MAYORÍA RELATIVA, INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS Y PRESIDENTES DE COMUNIDAD."; y
- c) La "CONVOCATORIA DIRIGIDA A LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS INTERESADOS EN PARTICIPAR PARA POSTULARSE COMO CANDIDATAS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES, A LOS DIFERENTES CARGOS A ELEGIR EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE TLAXCALA."

Lo anterior, porque en concepto de la parte actora, la exigencia consistente en presentar ante la responsable el equivalente de por lo menos el 3% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal, con corte al treinta y uno de agosto de dos mil quince (25,254 firmas), resulta inconstitucional, porque se traduce en una restricción injustificada y desproporcionada de su derecho a ser votado.

Para sostener lo anterior, refiere que el artículo 18, fracción I, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Tlaxcala, establece el 1% de los ciudadanos registrados en el Padrón Electoral del Estado (que a decir del accionante, equivale a 8,418.28 ciudadanos), para que una organización de ciudadanos pueda constituir un partido político local. Por ende, si se compara dicha cantidad con los 25,254 ciudadanos exigidos para la procedencia de la candidatura, resulta claro que se impone una carga tres veces mayor para poder competir en el proceso electoral 2015-2016, lo cual viola su derecho a ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido pronunciamiento alguno relacionado con el requisito de porcentaje de respaldo ciudadano previsto para que un ciudadano obtenga su registro como candidato independiente al cargo de Gobernador de Tlaxcala, de manera que no existe un estudio de constitucionalidad de la norma que se controvierte.

Expone que en las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la legislación local de los Estados de Nuevo León, Guerrero, Sonora, Estado de México y Guanajuato, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las legislaturas de las entidades federativas contaban con libertad de configuración legal para establecer el porcentaje de respaldo ciudadano necesario para que un ciudadano alcance su registro como

candidato independiente, sin embargo, no se profundizó sobre los valores porcentuales del número de electores que se deben reunir para que se demuestre que un ciudadano o ciudadana cuenta con una mínima eficiencia competitiva frente a los partidos políticos, pues en cada caso se determinó que los porcentajes requeridos en las disposiciones controvertidas no exigían requisitos gravosos.

Refiere que si bien, el requisito que se cuestiona, cumple con el principio de idoneidad porque para una candidatura independiente es necesario acreditar un respaldo ciudadano para acceder en condiciones de competitividad con los candidatos de los partidos políticos, se incumplen los principios de necesidad y proporcionalidad, toda vez que el parámetro del 3% resulta gravoso a su derecho humano de ser votado frente al porcentaje exigido para el registro de partidos políticos estatales de nueva creación. Asimismo, aduce que tampoco se satisface el principio de proporcionalidad en sentido estricto, al no evidenciarse las ventajas institucionales que compensen las cargas mayores al aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Tlaxcala, dado que no se fortalece el sistema de partidos políticos y tampoco se genera una mayor participación ciudadana a través de la postulación independiente, sino que inhibe el acceso a las mismas.

B) Porciones normativas controvertidas

En la parte que se controvierte, la ley electoral local, los acuerdos de que se trata y la convocatoria respectiva, disponen lo siguiente:

a) Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Tlaxcala:

“Artículo 299. Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.”

b) ITE-CG 22/2015.- Acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones por el que se aprueba el Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones:

“Artículo 17. Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.”

c) ITE-CG 38/2015.- Acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones por el que se aprueba el Número de Ciudadanos Inscritos en La Lista Nominal de Electores que son necesarios para alcanzar el Porcentaje requerido para la obtención del Registro como Candidato Independiente a contender en las Elecciones de Gobernador, Diputados Locales de Mayoría Relativa, Integrantes de Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad:

“IV. Análisis. El artículo 299 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, en la parte conducente establece:

“Artículo 299. Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.

Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 6% de la lista nominal de electores del distrito de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección del distrito que se pretende contender.

Para la planilla de ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 8% de la lista nominal de electores del municipio de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.

Para presidentes de comunidad, dicha relación deberá contener cuando menos la firma y datos señalados de una cantidad de ciudadanos equivalente al 12% de la lista nominal correspondiente a la comunidad de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.

(...)”

De la transcripción anterior se advierte que los porcentajes varían por cada tipo de elección, así como el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal, pues las demarcaciones electorales para elegir, Gobernador, Diputados Locales de Mayoría Relativa, Integrantes de Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad, son distintas, por lo cual, debe realizarse cálculo por separado conforme a lo siguiente:

a) GOBERNADOR.

Respecto a esta elección la ley establece que para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento (3 %) de la lista nominal de electores, con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección.

De tal manera, que de acuerdo con la información proporcionada por el Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, a través de su Centro Estatal de Consulta Electoral y Orientación Ciudadana en Tlaxcala, con fecha de corte de treinta de agosto de dos mil quince, se proporcionó el número de ciudadanos por distrito electoral local, lista nominal, así como los totales, tal y como se ilustra en la siguiente tabla:

DISTRITO	LISTA NOMINAL
[I] CALPULALPAN	51,807
[II] TLAXCO	52,395
[III] XALOZTOC	51,123
[IV] APIZACO	59,420
[V] YAUHQUEMEHCAN	51,856
[VI] IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS	59,507
[VII] TLAXCALA	67,727
[VIII] CONTLA DE JUAN CUAMATZI	54,636
[IX] CHIAUTEMPAN	60,659
[X] HUAMANTLA	50,528
[XI] HUAMANTLA	47,811
[XII] TEOLOCHOLCO	61,134
[XIII] ZACATELCO	57,561
[XIV] NATIVITAS	58,908
[XV] SAN PABLO DEL MONTE	56,756
TOTAL =	841,828

En ese tenor, realizando la operación aritmética de proporcionalidad establecida en la ley, es decir, el cálculo del tres por ciento de la totalidad de ciudadanos en Lista Nominal con fecha corte de treinta y uno de agosto de dos mil quince, se obtiene el resultado siguiente:

Fecha corte 31 de agosto de 2015, lista nominal.	Aplicación 3% de Apoyo Ciudadano para Gobernador.	Cantidad final Ciudadanos inscritos en la lista nominal.
841,828	(841,828 X .03)	25, 254

Por lo tanto, para la candidatura a Gobernador por parte de los aspirantes a candidatos independientes, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de 25,254 (VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO) ciudadanos, cantidad que, se reitera, equivale al tres por ciento de la lista nominal de electores, con fecha corte al treinta y uno de agosto de dos mil quince.

[...]"

d) Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como Candidatas y Candidatos Independientes, a los diferentes cargos a elegir en el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala:

"Sexta. La o el aspirante deberá reunir la firma de la cantidad de ciudadanos señalada en el Acuerdo ITE-CG 38/2015 de fecha quince de diciembre de dos mil quince aprobado por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; denominado "cantidades equivalentes al porcentaje de apoyo ciudadano para candidaturas independientes", mismo que se encuentra disponible para su consulta en la página electrónica del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones."

C) Determinación de la Sala Superior

Se consideran **infundados** los planteamientos que formula la parte actora, de conformidad con las razones que enseguida se exponen.

En las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas², la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinó, entre otras cuestiones, la constitucionalidad del requisito relativo a un porcentaje de respaldo ciudadano para efecto del registro de las candidaturas independientes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En las consideraciones contenidas en el respectivo engrose, en torno a la constitucionalidad del porcentaje de respaldo ciudadano para la procedencia del registro de este tipo de candidatura independiente, se expuso lo siguiente:

- La Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse. Así, el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.
- La permisión que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario para regular las candidaturas independientes, se deduce de que en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, así como Segundo transitorio del decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisaron los lineamientos elementales a los cuales

² En las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, se cuestionó, entre otras disposiciones, el artículo 371, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece como requisito para la candidatura independiente a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un respaldo de cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección. El engrose a que se hace referencia se encuentra disponible en la página electrónica: <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=167491>. Consulta realizada el cuatro de enero de dos mil dieciséis.

debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido respecto de los valores porcentuales del número de electores que deberían reunir para demostrar contar con una aceptable popularidad entre la ciudadanía.

- La circunstancia de que se exija un mayor número de electores de respaldo a los candidatos independientes que deseen postularse para el cargo de Presidente de la República, frente a los que la propia ley reclamada exige para la creación de nuevos partidos nacionales, no implica un trato desigual respecto de categorías de sujetos equivalentes. Quienes ejercen su derecho ciudadano a presentarse a las elecciones sin incorporarse a los partidos registrados que los propongan, no guardan una condición equivalente a la de estas organizaciones, pues conforme a lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales; características todas ellas que impiden homologar a los ciudadanos que individualmente pretenden contender en un proceso electoral específico, y sin comprometerse a mantener una organización política después de las elecciones en que participen.
- La presunta falta de proporcionalidad que se atribuye a los valores porcentuales del 1% del electorado para participar en la elección presidencial, y del 2% tratándose de escaños de mayoría relativa de senadores y diputados, legalmente exigidos a los candidatos independientes como respaldo ciudadano que les permita obtener su

registro oficial, no se advierte que constituya un número exorbitante o inédito desde el punto de vista constitucional. Al respecto, debe tomarse en cuenta, por ejemplo, que conforme al inciso c) de la fracción VI, del artículo 35 de la Constitución Federal, tan sólo para que la ciudadanía pueda convocar a una consulta popular, se requiere que lo soliciten, entre otros casos, al menos un 2% de personas inscritas en la lista nominal de electores. Esto es el doble del 1% que la ley pide a los referidos candidatos sin partido que aspiren a la Presidencia de la República; y el mismo valor equivalente del 2% de lo que se pide a diputados y senadores, también sin partido, pero dentro del ámbito territorial que pretendan representar.

- Además, el hecho de que no correspondan aritméticamente los señalados valores porcentuales del 1% para las candidaturas independientes para la elección presidencial, y el del 0.26% exigido a partidos nacionales de nueva creación, obedece a las diferencias entre ambas formas de acceso al poder público. Los partidos políticos son las organizaciones calificadas expresamente por la Constitución Federal como de interés público, y también señaladas por ésta como las depositarias de la función de promover la participación del pueblo en la vida democrática, y de la misión de contribuir a la integración de los órganos de representación política, y por antonomasia, a quienes corresponde primordialmente hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, conforme los programas, principios e ideas partidistas que postulen.
- Estas diferencias sustanciales se observan incluso desde la propia regulación que se hizo en la Constitución Federal, la cual no dio un trato igualitario a candidaturas independientes y partidos políticos, por ejemplo, tratándose de la distribución de tiempos en radio y televisión, ya que para la asignación de esta prerrogativa estableció que a todas esas candidaturas, en su conjunto, se les proporcionaría el tiempo que

correspondería a un partido de nueva creación, con lo cual a mayor número de ellas, menor sería el tiempo que puedan utilizar individualmente, tal como se aprecia del inciso e), del Apartado A, de la fracción III, del artículo 41 de la Constitución Federal³.

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

Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que no existe punto de comparación semejante que permita situar en condiciones equivalentes a los candidatos independientes y a los partidos políticos de nueva creación, en cuanto a las condiciones para obtener el respaldo ciudadano, lo cual apoyó en la jurisprudencias: P./J. 39/2010, cuyo rubro es "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE I, Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS ESTADOS TIENEN PLENA LIBERTAD PARA ESTABLECER LAS NORMAS Y LOS REQUISITOS PARA SU REGISTRO, ASÍ COMO LAS FORMAS ESPECÍFICAS PARA SU

³ "Artículo 41. [...] III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley. [-] Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes: [...] e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto."

INTERVENCIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES"⁴; y P./J. 29/2009, cuyo rubro es "PARTIDOS POLÍTICOS. EL PORCENTAJE DE 3.5% PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PARA QUE LOS ESTATALES MANTENGAN SU REGISTRO Y LOS NACIONALES SUS PRERROGATIVAS ESTATALES, ES CONSTITUCIONAL"⁵.

De conformidad con lo anterior, se observa que el estudio sobre la validez del aludido requisito, fue realizado a partir de la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución General de la República, conforme con los planteamientos que los respectivos accionantes hicieron en torno a una presunta violación al derecho a ser votado de las ciudadanas y ciudadanos, bajo la figura de la candidatura independiente.

Sin embargo, cobra especial relevancia para el caso concreto, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación explicara que la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma mediante la cual se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo. Incluso, anotó que esa permisión otorgada por el Poder Revisor de la Constitución al órgano legislativo secundario para regular las candidaturas independientes, se deduce de la circunstancia de que en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, así como el Segundo Transitorio del Decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 39/2010, registro de IUS 164740, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1597.

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 39/2010, registro de IUS 167437, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1126.

catorce, se precisaron los lineamientos elementales a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido respecto de los valores porcentuales del número de electores que deberían reunir para demostrar contar con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permitiera participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos.

Resulta importante destacar que la validez del artículo 371, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶ se convalidó por unanimidad de diez votos de las señoras y señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, en las acciones de inconstitucionalidad planteadas contra las disposiciones legales correspondientes a las legislaciones electorales que enseguida se precisan, la Suprema Corte de Justicia determinó validar porcentajes equivalentes al tres por ciento, en las previsiones siguientes:

Acción de inconstitucionalidad	Entidad federativa	Disposición legal validada
38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 ⁷	Nuevo León	<p>Artículo 204. Para Gobernador, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al tres por ciento de la lista nominal del Estado, con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y dicho respaldo deberá estar conformado por electores de por lo menos veintiséis Municipios del Estado, que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos.</p> <p>Para fórmula de Diputados, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una</p>

⁶ “**Artículo 371.** [-] **1.** Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.”

⁷ Acciones de inconstitucionalidad disponibles en la página electrónica siguiente: <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=168667>. Consulta realizada el cuatro de enero de dos mil dieciséis.

Acción de inconstitucionalidad	Entidad federativa	Disposición legal validada
		<p>cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al dos por ciento de la lista nominal correspondiente al distrito electoral respectivo, con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y dicho respaldo deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del citado distrito, que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) Para planilla de Integrantes de los Ayuntamientos, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al porcentaje que según corresponda, conforme a lo siguiente:</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) I. El veinte por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta no exceda de cuatro mil electores;</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) II. El quince por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cuatro mil uno electores pero no exceda de diez mil;</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) III. El diez por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de diez mil uno electores pero no exceda de treinta mil;</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) IV. El siete por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de treinta mil uno electores pero no exceda de cien mil;</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) V. El cinco por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cien mil uno electores pero no exceda de trescientos mil; y</p> <p>(F. DE E., P.O. 11 DE AGOSTO DE 2014) VI. El tres por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de trescientos mil uno electores.</p> <p>En los casos de los incisos (sic) anteriores, se utilizará la lista nominal respectiva con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y el respaldo señalado deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.</p>

Acción de inconstitucionalidad	Entidad federativa	Disposición legal validada
49/2014 ⁸	Sonora	<p>Artículo 9.- El derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará a los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General y en la presente ley.</p> <p>Salvo en el requisito de la obtención del apoyo ciudadano, que será en todos los casos del 3% de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, aplicando los mecanismos que sobre dicho tema contempla la Ley General.</p> <p>Artículo 17.- Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.</p> <p>Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección del distrito que se pretende contender.</p> <p>Para la planilla de ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.</p>
65/2014 y su acumulada 81/2014 ⁹	Guerrero	<p>Artículo 39. Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos 41 municipios, que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p> <p>Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p>

⁸ Acción de inconstitucionalidad disponible en la página electrónica siguiente: <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Resultados.aspx?Tema=&Consecutivo=49&Anio=2014&TipoAsunto=19&Pertenececia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MaterialID=0>. Consulta realizada el cuatro de enero de dos mil dieciséis.

⁹ Acciones de inconstitucionalidad disponibles en la página electrónica siguiente: <http://mxscjnbiblio.scjn.pjf.gob.mx/Tematica/Detalle.aspx?AsuntoID=168694>. Consulta realizada el cuatro de enero de dos mil dieciséis.

Acción de inconstitucionalidad	Entidad federativa	Disposición legal validada
		Para miembros de Ayuntamientos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
32/2014 y su acumulada 33/2014 ¹⁰	Colima	<p>Artículo 345. Al concluir el plazo para que los ciudadanos manifiesten su respaldo a favor de alguno de los aspirantes a candidatos independientes, iniciará la etapa de declaratoria de quienes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, la cual será emitida por el CONSEJO GENERAL.</p> <p>La declaratoria de candidatos independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales se llevarán a cabo conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I. ...</p> <p>II. De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, haya obtenido la mayoría de las manifestaciones de apoyo válidas, siempre y cuando dichos apoyos sea igual o mayor del 3% del Padrón Electoral de la demarcación territorial de la elección que corresponda.</p>
38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015 ¹¹	Tamaulipas	<p>Artículo 18. Tratándose de la candidatura independiente a Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, cuyo corte temporal haya sido el 31 de agosto del año previo al de la elección; ésta deberá estar integrada por electores de por lo menos, veintidós municipios, que sumen, cuando menos, el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.</p> <p>Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, cuyo corte temporal haya sido el 31 de agosto del año previo al de la elección, del distrito que se pretende contender; ésta deberá estar integrada</p>

¹⁰ Acciones de inconstitucionalidad disponibles en la página electrónica: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=168497>. Consulta realizada el cuatro de enero de dos mil dieciséis

¹¹ Véase: la "VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 7 DE SEPTIEMBRE DE 2015", relacionada con la determinación adoptada en la Acción de inconstitucionalidad 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015.

Acción de inconstitucionalidad	Entidad federativa	Disposición legal validada
		<p>de electores de más de la mitad de las secciones de los municipios que conforman el distrito, que sumen, cuando menos, el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p> <p>Para la planilla de ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, cuyo corte temporal haya sido el 31 de agosto del año previo al de la elección; ésta deberá estar integrada de electores de más de la mitad de las secciones que lo integren, que sumen, cuando menos, el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p>

Conviene destacar que, en todos los casos, los planteamientos de invalidez giraron en torno a lo desproporcional y excesivo de tales porcentajes (tres por ciento), los cuales son incluso superiores a los previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El Alto Tribunal consideró en todos los casos, esencialmente, que la interpretación tanto del artículo 35, fracción II y 116, Base IV, ambos de la Constitución Federal, así como del artículo 23 de la Convención Americana, respecto al derecho a ser votado, a través de la figura de las candidaturas independientes, debe permitir no sólo la oportunidad para ejercer los derechos políticos, sino que en el ejercicio de las libertades democráticas se puedan advertir las posibilidades reales de que candidatas y candidatos independientes a los partidos políticos pueden llegar a los cargos a los que aspiran.

Sobre lo anterior, reiteró el criterio de que el órgano legislativo secundario cuenta con un margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo y su distribución respectiva.

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

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

En el mismo sentido, en las sesiones de resolución de las acciones de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas, así como 56/2014 y su acumulada, correspondientes a Guanajuato¹² y al Estado de México¹³, respectivamente, relacionadas entre otros preceptos, con los artículos 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato y 99 del Código Electoral del Estado de México, que establecen porcentajes equivalentes al tres por ciento de la lista nominal de electores para el registro de las candidaturas independientes al cargo de gobernador, fueron aprobados por mayoría de, cuando menos, ocho votos de las señoras y señores Ministros.

En vista de lo antes expuesto, esta Sala Superior considera, de conformidad con los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el porcentaje del tres por ciento previsto en el artículo 299, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no resulta inconstitucional, y por ende, no es conducente su inaplicación.

Por lo tanto, dicha disposición, así como el referido porcentaje del 3%, deben continuar rigiendo en el artículo 17 del Acuerdo ITE-CG 22/2015; el considerando IV del Acuerdo ITE-CG 38/2015, y la parte conducente de la Base Sexta de la Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como Candidatas y Candidatos Independientes, a los diferentes cargos a elegir en el Proceso Electoral

¹² Sentencia publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de abril de 2015.

¹³ Versión estenográfica de la sesión pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 1º de octubre de 2014, que se tiene a la vista en la página electrónica: <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquiograficas.aspx>. Consulta realizada el 4 de enero de 2016.

Ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala, respecto de la candidatura independiente para la elección de Gobernador.

2. Indebida publicidad de los nombres contenidos en la lista de respaldo.

A) Planteamientos de la parte actora

El actor señala que le causa agravio la Base Décima de la Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala, así como el artículo 18 fracción IV del Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, dado que los formatos aprobados por la responsable exigen entre los requisitos la autorización para la publicación de su nombre en la lista de respaldo, lo cual, a su parecer, resulta desproporcionado y se aparta de la Ley Federal de Protección de Datos Personales, al contener una exigencia de recabar datos personales.

B) Porción normativa controvertida

El Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, en lo que interesa, establece:

“Artículo 18. La cédula de respaldo deberá exhibirse en el formato que apruebe el Consejo General, y deberá cumplir con los requisitos siguientes:

I. Presentarse en hoja membretada con el emblema que distingue a la o el aspirante a candidato (a) independiente, señalando el nombre del mismo;

II. En tamaño carta;

III. Contener, de todos (as) y cada uno (a) de las y los ciudadanos (as) que lo respaldan, los datos siguientes: apellido paterno, materno y nombre, clave de elector u OCR, de la credencial para votar vigente, firma autógrafa;

IV. Contener las leyendas siguientes:

“Manifiesto mi voluntad de respaldar al C. [señalar nombre del aspirante, formula o planilla], en su candidatura independiente a (señalar el cargo el cargo al que aspira, y en su caso señalar distrito, municipio y/o comunidad), del Estado de Tlaxcala, para el Proceso Electoral Ordinario 2015 - 2016 (señalar años)”. “Autorizo al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y/o al Instituto Nacional Electoral a publicar mi nombre completo en la lista de ciudadanas y ciudadanos que respaldamos al C. [señalar nombre de la o el aspirante] como candidato (a) independiente”; y

V. Contener un número de folio por página.”

Por su parte la Convocatoria impugnada en la parte conducente establece lo siguiente:

“Décima. La cédula de respaldo, deberá exhibirse (**formato**); y cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Presentarse en hoja membretada con el emblema que distingue a la o el candidato (a) independiente, señalando el nombre del mismo;
- b) En tamaño carta;
- c) Contener, de todos (as) y cada uno (a) de las y los ciudadanos (as) que lo respaldan, los datos siguientes: apellido paterno, materno y nombre, clave de elector u OCR, firma autógrafa;
- d) **Contener las leyendas siguientes: “Manifiesto mi libre voluntad de respaldar de manera autónoma y pacífica al C. [señalar nombre del aspirante], en su candidatura independiente a (señalar el cargo el cargo al que aspira, y en su caso señalar distrito, municipio y/o comunidad), del Estado de Tlaxcala, para el Proceso Electoral Ordinario 2015 - 2016 (señalar años)”. “Autorizo al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y/o al Instituto Nacional Electoral a publicar mi nombre completo en la lista de ciudadanas y ciudadanos que respaldamos al C. [señalar nombre de la o el aspirante] como candidato (a) independiente.”**
- e) Contener un número de folio por página.
- f) Emblema impreso y en medio digital así como color o colores que distinguen al Candidato Independiente, de conformidad con lo siguiente:
 - Software utilizado: Illustrator o Corel Draw.
 - Tamaño: Que se circunscriba en un cuadrado de 5 X 5 cm.
 - Características de la imagen: Trazada en vectores.
 - Tipografía: No editable y convertida a vectores.
 - Color: Con guía de color indicando porcentajes y/o pantones utilizados.
 - El emblema no podrá incluir la fotografía ni la silueta de la o el candidato (a) independiente y en ningún caso podrá ser similar al de los Partidos Políticos Nacionales y Locales.

Las copias legibles de las credenciales para votar deberán presentarse estrictamente en el mismo orden en que aparecen los ciudadanos en las cédulas de respaldo. Es decir, cada cédula debe traer anexas las copias de las credenciales para votar.”

C) Determinación de la Sala Superior

Esta Sala Superior considera **fundado** el agravio.

Lo anterior obedece a que esta Sala Superior, ha sostenido reiteradamente, 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 en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

Así, este órgano jurisdiccional especializado ha señalado que el ejercicio de esa facultad está sujeto a los principios constitucionales de legalidad y supremacía constitucional, previstos, respectivamente, en los artículos 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, de tales principios derivan el de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica, siendo éstos aplicables 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 el primer principio, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional, permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionadas a que la propia ley determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

En este supuesto, la ley debe establecer los principios y criterios conforme a los cuales, el desarrollo específico de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria, lo que no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.

Por otra parte, el principio de subordinación jerárquica, exige que los reglamentos estén precedidos de una ley; cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida normativa.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, en razón de que éste únicamente establece la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Por tanto, si se respetan las directrices apuntadas, es válido que en un reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de

los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo, a saber, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la ley que regulan, por la Constitución, e incluso, en tratándose de derechos humanos, por los Convenios en esa materia, que haya celebrado válidamente el Estado Mexicano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal Pleno¹⁴, al respecto ha establecido lo siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las 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 imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Precisado lo anterior, cabe destacar que el Libro Cuarto “De las Candidaturas Independientes”, Título Único, Capítulo I, “Disposiciones Preliminares”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, establece que el Consejo General del Instituto local proveerá lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el Libro citado. Conforme a lo previsto en el aludido artículo

¹⁴ Publicada en la página mil quinientos quince (1515) del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época

290, es válido afirmar que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones tiene la atribución de expedir reglamentos para la adecuada aplicación de las normas de la citada ley sustantiva electoral, pero esa facultad reglamentaria se debe ejercer conforme a los parámetros establecidos en la ley.

Ahora bien, en el caso en estudio, lo previsto en las disposiciones controvertidas, vulnera el principio de subordinación jerárquica, porque excede lo establecido en el artículo 299, de la ley local referida dado que en esa porción normativa no se prevé como deber jurídico de la autoridad electoral local la publicación de la lista con los nombres de los ciudadanos que hayan apoyado a algún aspirante a candidato independiente por lo que este órgano jurisdiccional considera que dicha autoridad se excedió en sus atribuciones al prever la publicación de la lista con los nombres de las personas que apoyaron a un aspirante a candidato independiente.

En efecto, el artículo 299 de la citada ley electoral local establece lo siguiente:

“Artículo 299. Para la candidatura de Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.

Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 6% de la lista nominal de electores del distrito de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección del distrito que se pretende contender.

Para la planilla de ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 8% de la lista nominal de electores del municipio de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección¹⁵.

Para presidentes de comunidad, dicha relación deberá contener cuando menos la firma y datos señalados de una cantidad de ciudadanos equivalente al 12% de la lista nominal correspondiente a la comunidad de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.

¹⁵ Mediante sentencia de veintitrés de diciembre de dos mil quince, dictada en el diverso juicio ciudadano SDF-JDC-847/2015 y acumulados, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal, inaplicó el tercer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Las cédulas de respaldo a que se refiere este artículo deberán contener el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos del presente artículo.

Dentro de los cuarenta y ocho horas siguientes al vencimiento del plazo que otorga este libro a los aspirantes para la obtención del apoyo ciudadano, los aspirantes deberán entregar al Instituto las cédulas en las que conste el apoyo ciudadano obtenido.

El Instituto procederá a verificar en un término de hasta diez días naturales el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate. A los aspirantes que cumplan con dicho requisito se le entregará la constancia correspondiente y se publicará en la página de internet del Instituto, así como los nombres de los candidatos, fórmulas o planillas que no cumplieron con el requisito.

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

- I. Los ciudadanos no aparezcan en el listado nominal de electores;
- II. Duplicidad de manifestaciones a favor del mismo aspirante;
- V. Nombres con datos falsos o erróneos;
- VI. Que se trate de ciudadanos que no tengan su domicilio en la demarcación que corresponde al tipo de elección; y
- VII. Cuando una persona manifieste su apoyo a favor de más de un aspirante para el mismo cargo. En estos casos se computará para el primer aspirante que la presente."

Atento a lo anterior, al no estar previsto en la ley electoral local, que se deban publicar los nombres de los ciudadanos que han manifestado su apoyo para la postulación de un candidato independiente, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones se excedió en su facultad reglamentaria, violando así el principio de subordinación jerárquica.

Ahora bien, esta Sala Superior al resolver el diverso SUP-RAP-203/2014¹⁶, al realizar el test de proporcionalidad para establecer la pertinencia de la publicidad de datos personales, concluyó que la publicación en internet del nombre completo, distrito electoral de residencia y apoyo de las y los ciudadanos a la postulación de las y los candidatos independientes, es indebido al no cumplir con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

¹⁶ Promovido en contra del acuerdo INE/CG273/2014, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de veinte de noviembre de dos mil catorce, que entre otras cuestiones, aprobó los criterios aplicables, el modelo único de estatutos y la convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2014-2015

Lo anterior dio origen a las tesis cuyo rubro y texto es el siguiente:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES EXCESIVO, INNECESARIO Y DESPROPORCIONADO PUBLICAR LA LISTA CON DATOS PERSONALES DE LOS CIUDADANOS QUE APOYEN A UN ASPIRANTE.- De los artículos 1º, 6º, párrafo cuarto, apartado A, fracción II y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafo segundo y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; quinto de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 18 y 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; se advierte que el derecho a la privacidad supone la existencia de un ámbito reservado, personal y privado frente al conocimiento y actividad de los demás; y si bien este derecho no tiene un carácter absoluto, las limitaciones a su ejercicio habrán de estar debidamente justificadas, ser proporcionales y no arbitrarias. En ese sentido, establecer la publicidad del nombre completo, distrito electoral de residencia y opinión política de las y los ciudadanos que apoyen la postulación de alguna candidatura independiente, resulta una medida excesiva, pues no contribuye a alcanzar ningún fin constitucional legítimo y sí podría inhibir la participación ciudadana; a su vez, innecesaria, pues la verificación del respaldo que obtenga quien aspira a una candidatura independiente corresponde a la propia autoridad administrativa electoral, sin que sea necesaria la publicidad de los datos personales en comento; y desproporcionada, pues se genera una afectación al derecho a la privacidad de las personas que dan su apoyo, cuando éste no significa por sí mismo una promesa de voto, por lo que no se justifica la publicidad y subsecuente vinculación con el posible candidato independiente¹⁷.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA LISTA DE APOYO CIUDADANO A UN ASPIRANTE NO ES ASIMILABLE AL PADRÓN DE MILITANCIA PARTIDISTA.- De los artículos 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, párrafo 1, inciso c), 40 y 41, de la Ley General de Partidos Políticos; así como 369, 371 y 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; se advierte que la obligación de los partidos políticos de constituir un padrón de militantes se encuentra directamente vinculada con la de mantener el mínimo de afiliados que las normas requieren a fin de conservar su registro; por el contrario, el listado de ciudadanos que apoyan una candidatura independiente es un documento relacionado con el cumplimiento de uno de los requisitos para contender a un cargo público por esa vía, que se circunscribe exclusivamente al proceso electoral para el cual se obtenga el registro; asimismo, que el carácter de militante que se deriva de dicho padrón implica para el ciudadano derechos y obligaciones, en relación con la normativa interna del partido político al que se encuentre afiliado, en contraposición, quien firma la lista de apoyo no adquiere derechos y obligaciones con el aspirante o con el candidato independiente. En ese sentido, atendiendo a la diversa naturaleza de las obligaciones, finalidades y regulación de cada figura, la lista de apoyo ciudadano no es asimilable al padrón de militantes¹⁸.

En consecuencia esta Sala Superior considera que debe revocarse, en lo que fue materia de impugnación, el Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y la Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a

¹⁷ Tesis IV/2015, Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 41 y 42.

¹⁸ Tesis VI/2015, Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 43 y 44.

los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala.

CUARTO. Efectos de la sentencia. Al haber resultado fundados los agravios planteados por el ciudadano José Jorge Moreno Durán, relacionados con la indebida publicidad de los nombres contenidos en la lista de respaldo de las candidaturas independientes, esta Sala Superior considera que al ser inconstitucional, por ende, se debe inaplicar la fracción IV del artículo 18 del Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, así como la Base Décima, inciso d), de la Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala, y por lo tanto, se deja sin efectos la leyenda siguiente: **“Autorizo al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y/o al Instituto Nacional Electoral a publicar mi nombre completo en la lista de ciudadanas y ciudadanos que respaldamos al C. [señalar nombre de la o el aspirante] como candidato (a) independiente.”**.

En vista de lo anterior, se vincula al Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, para que de manera inmediata, emita un nuevo formato de cédula de registro de apoyo ciudadano a las candidaturas independientes, en el que elimine la leyenda antes citada, y dentro de las veinticuatro horas de realizado lo anterior, informe de ello a esta Sala Superior, adjuntando la documentación pertinente.

Asimismo, se vincula a dicho Consejo General, para que se abstenga de publicar el nombre de aquellos ciudadanos que respalden a un candidato independiente, cuyas cédulas de registro aún conserven la leyenda que se ha dejado sin efectos.

Por lo considerado y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente la acción, vía *per saltum*, intentada por el ciudadano José Jorge Moreno Durán.

SEGUNDO. Se declara la inconstitucionalidad de la última parte de la fracción cuarta del artículo 18 del Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, así como la Base Décima, inciso d), de la Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala, y en consecuencia se inaplican en los términos precisados en la presente ejecutoria.

TERCERO. Se **ordena** al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que proceda en los términos señalados en el Considerando CUARTO de la presente sentencia.

Notifíquese como en derecho corresponda a las partes y a los demás interesados; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza y del

Magistrado Manuel González Oropeza, actuando como Presidente por Ministerio de Ley, el Magistrado Pedro Esteban Penagos López, y con el voto razonado de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, que da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-1/2016.

En forma previa, hago hincapié, en que acompaño todos y cada uno de los argumentos que se plasman en el considerando que aborda el estudio de fondo de los agravios que expone la parte accionante, y con base en los cuales, mediante una votación unánime, se han adoptado los efectos de la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1/2016. No obstante, quisiera hacer énfasis en los aspectos siguientes:

En caso que ha sido examinado, uno de los agravios expuestos por la parte enjuiciante, cuestionó la constitucionalidad del porcentaje que el primer párrafo del artículo 299 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, prevé para que la candidatura independiente de Gobernador, consistente en, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.

Ahora bien, es de mi conocimiento 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, 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.

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 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 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.

Por lo tanto, en mi concepto, se trata de un requisito análogo, pues en ambos casos se regula el registro de una candidatura para contender por la titularidad del Poder Ejecutivo.

Como consecuencia de lo anterior, estimo que se encontraría ajustado al derecho internacional de los derechos humanos, 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.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA