

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

**EXPEDIENTE:** SDF-JDC-40/2016

**ACTOR:** BENITO SALDÍVAR  
SÁNCHEZ

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
ARMANDO I.MAITRET HERNÁNDEZ

**SECRETARIA:** FANNY ESCALONA  
PORCAYO.

Ciudad de México, veintiuno de marzo de dos mil dieciséis.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en la Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio identificado al rubro, en el sentido de **revocar**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada.

**GLOSARIO**

<b>Actor</b>	Benito Saldívar Sánchez.
<b>Autoridad responsable</b> <b>Consejo General</b>	o Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
<b>Convocatoria</b>	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.

<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Instituto local</b>	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
<b>Juicio ciudadano</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
<b>Ley de Medios.</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley de Medios local</b>	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala
<b>Ley Electoral local</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
<b>Reglamento</b>	Reglamento para el registro de candidaturas independientes del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
<b>Resolución impugnada</b>	Acuerdo ITE-CG 10/2016, de dos de marzo de este año, emitido por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por el que se resuelve sobre la procedencia del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes al cargo de diputado de mayoría relativa y ayuntamientos, para el proceso electoral ordinario 2015-2016.

## **ANTECEDENTES:**

De los hechos narrados por el actor en su demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

**I. Registro como aspirante.** El veinte de enero de dos mil dieciséis, el Consejo General resolvió sobre la procedencia de las manifestaciones de intención para obtener la calidad de

aspirantes a candidatos independientes a los cargos de gobernador, diputados locales, integrantes de ayuntamientos y presidentes de comunidad para el proceso electoral local 2015-2016.

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

**II. Entrega de cédula de respaldo.** El veintiuno de febrero, el actor presentó escrito ante la Oficialía de partes del Instituto local, mediante el cual entregó la cédula de respaldo ciudadano, trámite que se registró con el número de folio 000688.

**III. Resolución impugnada.** El dos de marzo siguiente, la autoridad responsable aprobó el Acuerdo ITE-CG10/2016, por el que se resuelve sobre la procedencia del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes al cargo de diputado por el principio de mayoría relativa y ayuntamientos. En dicho acuerdo se determinó que el actor no cumplió con el porcentaje requerido.

#### **IV. Juicio Ciudadano.**

**1. Demanda.** El siete de marzo de este año, el actor presentó demanda de juicio ciudadano ante la autoridad responsable, a fin de impugnar la resolución referida previamente.

**2. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Regional, mediante acuerdo de diez de marzo, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente SDF-JDC-40/2016 y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

**3. Radicación.** El inmediato once, el Magistrado Instructor radicó el expediente.

**4. Admisión y cierre de instrucción.** El dieciséis de marzo, el Magistrado Instructor admitió la demanda y al no haber diligencias pendientes por realizar cerró instrucción, quedando el expediente en estado de dictar sentencia.

#### **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

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

Lo anterior, con fundamento en:

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

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

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

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

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

diputado local en el estado de Tlaxcala.

**SEGUNDO. *Per saltum.***

El actor refiere en su demanda que promueve el juicio ciudadano vía *per saltum*, en razón de la incertidumbre que genera la situación actual de las instancias jurisdiccionales locales pues, por un lado, la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala ya no tiene potestad legal para conocer cuestiones electorales y, por otra parte, el Tribunal Electoral de la entidad aún no entra en funciones.

En concepto del actor, dicha situación podría implicar demora en la resolución del medio de impugnación, en caso de agotar la instancia jurisdiccional local, poniendo en riesgo la reparabilidad de su derecho político-electoral a ser votado.

En el caso, esta Sala Regional considera que, con independencia de la situación actual de la autoridad jurisdiccional electoral en Tlaxcala, la acción *per saltum* intentada por el actor es procedente, con base en las consideraciones siguientes.

Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral, que la acción *per saltum* se justifica, entre otras causas, por el riesgo de que el transcurso del tiempo impida la restitución del derecho político-electoral presuntamente vulnerado.

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

Este criterio ha sido sustentado por la Sala Superior en la Jurisprudencia 9/2001, de rubro: **“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.”**<sup>1</sup>

Sobre esa base, es que se considera necesaria la intervención de este órgano jurisdiccional federal para resolver directamente el juicio indicado al rubro, a pesar de que en la legislación electoral del Estado de Tlaxcala se prevé un medio impugnativo ordinario procedente para impugnar la resolución impugnada.

En efecto, en el caso concreto, en circunstancias ordinarias el actor debió haber promovido el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en el artículo 90 de la Ley de Medios local para controvertir la resolución impugnada.

---

<sup>1</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1 Jurisprudencia, páginas 272 a 274.

Sin embargo, como se adelantó, esta Sala Regional considera que existe justificación para que la controversia se resuelva vía *per saltum*, tal como lo solicita el actor, en atención a lo avanzado del proceso de selección de candidatos independientes en el proceso electoral ordinario que se está desarrollando en Tlaxcala.

Lo anterior, porque la materia de controversia está relacionada con la penúltima etapa del proceso de selección de los candidatos independientes, en términos de lo dispuesto en el artículo 294 de la Ley Electoral local (obtención de apoyo ciudadano) y, eventualmente, podría tener vinculación con la última etapa (registro de candidatos independientes) la cual, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 144, fracción II y 309 de la Ley Electoral local, así como en el calendario electoral publicado en la página de internet del Instituto local, tendrá lugar del **dieciséis al veinticinco de marzo** del presente año.

Así, ante la proximidad del inicio de la etapa de registro de candidatos independientes, es que se considera necesaria la intervención expedita de este órgano jurisdiccional, con el objeto de definir de manera pronta la controversia planteada y así generar certeza respecto del cumplimiento del porcentaje de apoyo que como aspirante a candidato independiente al cargo de diputado local debió acreditar el actor, para que, en caso de que resulte procedente que solicite su registro como candidato, la autoridad administrativa electoral pueda determinar, dentro de los plazos legales, el cumplimiento de los requisitos

atinentes y la procedencia de dicho registro.

Ahora bien, para la procedencia del *per saltum*, debe analizarse la oportunidad en la presentación del medio de impugnación, a la luz de la normatividad ordinaria local, tal como exige la Jurisprudencia 9/2007 de la Sala Superior de rubro: **“PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.”**<sup>2</sup>

En ese tenor, los artículos 6, 17, 19 y 90, de la Ley de Medios local establecen que el juicio ciudadano local es la vía idónea para tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos, y que éste debe promoverse dentro del plazo de cuatro días. Asimismo, se establece que dicho plazo, durante los procesos electorales ordinarios, como acontece en el caso, se computa considerando todos los días y horas como hábiles, y es contado a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o a partir de que se hubiese notificado el mismo.

Así, con base en los artículos 17 y 19 de la normativa local citada, esta Sala Regional considera que el Juicio ciudadano se presentó de forma oportuna, toda vez que la autoridad responsable aprobó la resolución impugnada el dos de marzo

---

<sup>2</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia p.p. 498 y 499.

de dos mil dieciséis y la notificó al actor el tres siguiente,<sup>3</sup> por tanto, el plazo para impugnarla oportunamente transcurrió del cuatro al siete del mismo mes y año, y la demanda se presentó ante la responsable en esta última fecha.

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

**No afectación al interés jurídico del actor.**

La autoridad responsable aduce que el acto reclamado no afecta el interés jurídico del actor, sobre la base de que no constituye una afectación inmediata y directa a sus derechos. Lo anterior, esencialmente, porque la resolución impugnada fue emitida en estricto cumplimiento a la ley y a las sentencias emitidas por esta Sala Regional. Aunado a ello, la autoridad responsable aduce que el actor se duele de situaciones de claridad, certeza, desproporcionalidad e insuficiencia sobre acuerdos relacionados con candidaturas independientes que ya fueron modificados en cuanto a tiempo y proporcionalidad.

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

El artículo 79, párrafo 1, de la Ley de Medios establece con

---

<sup>3</sup> Según se advierte de la Cédula de notificación que obra en copia simple a foja 257 del Expediente.

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

En el caso, el actor cumplió los requisitos para ser aspirante a candidato independiente a diputado local de mayoría relativa, por el IV distrito electoral local, en el estado de Tlaxcala y, consecuentemente, participó en la etapa de *Obtención del apoyo ciudadano*.

En relación a dicha etapa del proceso de selección de candidatos independientes, la autoridad responsable emitió la resolución impugnada determinando, en lo que al caso interesa, que el actor no cumplió con el porcentaje del 6% establecido en el párrafo segundo del artículo 299 de la Ley Electoral local.<sup>4</sup>

Con base en los antecedentes expuestos, esta Sala Regional considera que, contrario a lo manifestado por la autoridad responsable, el actor tiene interés jurídico para impugnar la resolución impugnada, toda vez que al determinar que no

---

<sup>4</sup> **Artículo 299.**

(...)

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.

cumplió con el porcentaje requerido, materialmente dio por terminada su participación en el proceso de selección de candidatos independientes, cuestión que sin duda trasciende a su esfera de derechos.

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

Esas consideraciones están contenidas en la Jurisprudencia 7/2002 de rubro: **"INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO."**<sup>5</sup>

En el caso, se satisfacen los elementos referidos, pues como se ha dicho, está acreditado que el actor es aspirante a candidato independiente y la resolución impugnada determina que no obtuvo el apoyo ciudadano necesario para respaldar su eventual candidatura, por lo tanto es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de

---

<sup>5</sup> *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, p.p. 398 y 399.

impugnación, lo cual conduce a que se examine el mérito de su pretensión; cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.

**Promoción extemporánea del juicio ciudadano.**

La autoridad responsable aduce que en el caso se actualiza la causal de improcedencia consistente en que el juicio ciudadano se promovió extemporáneamente, sobre la base de que el actor debió impugnar el requisito del porcentaje de apoyo ciudadano cuando se emitió la convocatoria, esto es, en diciembre de dos mil quince.

La causal de improcedencia es **infundada**.

Ello es así, si se tiene en cuenta que en la resolución impugnada la autoridad responsable determinó que el actor no obtuvo el apoyo ciudadano necesario para ser candidato independiente a diputado local y éste sustenta su pretensión de revocarla en el argumento de que el artículo 299, párrafo segundo, de la Ley Electoral local, en el cual se fundamenta, es inconstitucional, al contravenir lo dispuesto en los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución.

Por tanto, resulta claro que la impugnación del actor está encaminada a controvertir una decisión fundamentada y sustentada en la aplicación del referido precepto normativo que

podría constituir un obstáculo al ejercicio de sus derechos políticos, ya que si el actor es aspirante a candidato independiente y la resolución impugnada establece que no cumple con uno de los requisitos para serlo, es inconcuso que le impide el ejercicio de su derecho a ser votado y es necesario que esta autoridad jurisdiccional verifique si se encuentra o no apegada a Derecho.

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

En consecuencia, si la resolución impugnada, en la parte que interesa, se fundamenta en el referido precepto normativo, esta Sala Regional puede analizar su constitucionalidad.

Además, la norma aplicada rige justamente en la etapa del procedimiento de obtención de apoyo para el registro de candidaturas independientes, es decir, la norma impugnada, en su ámbito temporal de validez, surte efectos en el momento actual del proceso de selección de los candidatos independientes en Tlaxcala.

Lo anterior, además, tiene sustento en la razón esencial contenida en la Jurisprudencia 35/2013, de la Sala Superior de

rubro: “**INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.**”<sup>6</sup>

De ahí que no le asista razón a la autoridad responsable cuando aduce que el actor únicamente pudo y debió haber impugnado el requisito que ahora tilda de inconstitucional, al momento de emitirse la convocatoria.

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

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

**b) Oportunidad.** El juicio ciudadano se promovió oportunamente, tal como se expuso en el considerando segundo de esta ejecutoria.

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

---

<sup>6</sup> *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, TEPJF, año 6, número 13, 2013, pp. 46-47.

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

**e) Definitividad.** Este requisito se tiene por satisfecho, tal como se expuso en el considerando relativo a la procedencia del *per saltum*.

Por tanto, toda vez que se cumplen los requisitos generales de procedencia, y no se advierte oficiosamente la actualización de alguna causal de improcedencia, lo procedente es realizar el estudio de la controversia planteada.

**QUINTO. Estudio del fondo de la controversia.**

En el caso, el actor impugna el acuerdo ITE-CG 10/2016 aprobado por la autoridad responsable el pasado dos de marzo, por el que determinó, en lo que al caso interesa, que no cumplió con el porcentaje de apoyo ciudadano que exige la Ley Electoral local a quienes aspiren a obtener una candidatura independiente al cargo de diputado en el Estado de Tlaxcala (seis por ciento de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal del distrito correspondiente).

De la lectura integral del escrito de demanda se desprende que el actor tiene la pretensión final de que se inaplique el referido precepto legal, así como el artículo 17, párrafo segundo, del Reglamento que está redactado en idénticos términos que la

aludida porción normativa y, consecuentemente, que se revoque la resolución impugnada, para el efecto de que se considere que el 3% tres por ciento de firmas de ciudadanos de la lista nominal en la cédula de respaldo a la candidatura independiente que pretende es suficiente para que se le expida la constancia a que se refiere el artículo 299, penúltimo párrafo, de la Ley Electoral local, y con ello acceder a la etapa de registro de candidatos.

Para sustentar su pretensión el actor hace valer, esencialmente, los siguientes argumentos:

- La autoridad responsable no cumplió con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar su derecho humano a ser votado, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 1° y 35, fracción II, de la Constitución.

- Que la autoridad responsable interpretó de manera restrictiva el derecho a ser votado, al exigir un porcentaje de firmas desproporcional, excesivo e inequitativo, en comparación con el previsto para las personas que pretenden ser candidatos independientes a los cargos de gobernador, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, violentado con ello, el derecho de igualdad y no discriminación.

- Que la resolución impugnada no está debidamente fundada y motivada al exigirle un porcentaje de apoyo ciudadano desproporcionado, excesivo y erróneo, que se traduce en un

obstáculo para el ejercicio del derecho a ser votado.

- El precepto legal que se tilda de inconstitucional no supera el test de proporcionalidad, tal como lo sostuvo irrefutablemente esta Sala Regional al dictar sentencia en el diverso expediente SDF-JDC-25/2016.

El estudio de los agravios se realizará de forma conjunta, dada su estrecha vinculación, lo cual no causa afectación alguna al actor, pues lo trascendental es que todos sus planteamientos sean estudiados.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**<sup>7</sup>

En consideración de esta Sala Regional, son **fundados** los agravios del actor, con base en las consideraciones y fundamentos siguientes.

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

Asimismo, el aludido artículo 99, párrafo sexto, señala que las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de

---

<sup>7</sup> *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, pág. 125.

leyes sobre la materia que sean contrarias a la Constitución, caso en el cual la resolución respectiva se limitará al caso concreto.

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

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

En el caso, el actor impugna el acuerdo por el que la autoridad responsable resolvió sobre la procedencia del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes a los cargos de diputado de mayoría relativa y ayuntamientos, que en su caso particular, determinó que no cumplió con el porcentaje exigido en el párrafo segundo del artículo 299 de la Ley Electoral local (la cédula de respaldo deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 6% de la lista nominal de

electores del distrito de que se trate), por tanto, la constitucionalidad de la norma se analizará acotando su aplicación en la resolución impugnada.

No pasa inadvertido que el actor solicita también la inaplicación del artículo 17, párrafo segundo, del Reglamento que reproduce literalmente el texto del referido precepto normativo; sin embargo, toda vez que en la resolución impugnada no se aplicó el citado precepto reglamentario, el análisis de su constitucionalidad no puede ser abordado en este asunto.

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

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

Lo anterior tiene sustento en la razón esencial contenida en la Jurisprudencia 35/2013, de la Sala Superior con el rubro: **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE**

**PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.”<sup>8</sup>**

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

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

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

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

---

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

tal manera que sólo interpretado de cierta manera es o no constitucional.

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

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

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

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

Finalmente, el tercer supuesto de análisis es la proporcionalidad, la cual consiste en que la intervención al derecho humano debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido: las ventajas deben compensar

---

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

los sacrificios que estos implican para sus titulares y la sociedad en general.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O bien, si esta Sala Regional considera que el precepto es constitucional, será en el entendido que el mismo no vulnera por sí la Constitución, en tanto se trata de una medida idónea, necesaria y proporcional, de tal manera que se respeta el ejercicio del derecho a ser votado como candidato independiente.

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

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

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

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

En el caso, la limitación (en su modalidad de requisito) está contenida en la ley electoral local, toda vez que su artículo 299, párrafo segundo, prevé que la cédula de respaldo a una

candidatura independiente al cargo de diputado local debe contener, por lo menos, un 6% seis por ciento de firmas de los ciudadanos incluidos en la lista nominal del distrito de que se trate.

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

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

#### **b) Superar el examen proporcionalidad**

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

##### **1. Idoneidad**

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

legítimo.

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

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

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

Para evitar un escenario de esa índole, lo que a su vez llevaría a una distribución de recursos públicos así como de tiempo en radio y televisión, por citar algunos ejemplos, entre un sin número de candidatos independientes, lo cual repercutiría a su vez en una efectiva contienda equitativa entre todos los partidos

políticos y candidatos, el legislador determinó establecer ciertos requisitos para poder participar; esto es, estableció una restricción para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo.

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

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

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

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

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

En efecto, los ciudadanos que aspiran a obtener la postulación a un cargo de elección popular por un partido político, deben cumplir las reglas, procedimientos, condiciones y requisitos impuestos internamente, de tal manera que su postulación deriva de la voluntad colectiva de ciudadanos que integran esas entidades de interés público.

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

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

de elección popular.

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

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

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

## **2. Necesidad.**

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

Ahora bien, como se precisó con antelación, el fin de exigir un cierto porcentaje de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal es garantizar que el candidato independiente tiene

cierta representatividad en la sociedad, lo que en su momento se puede traducir en una votación significativa el día de la jornada electoral, para con ello ocupar el cargo pretendido.

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

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

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

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

Ahora bien, como se dijo, si el fin constitucionalmente pretendido es garantizar que el aspirante a candidato independiente tenga cierta representatividad en la ciudadanía,

para esta Sala Regional ello se logra con otras medidas, o en el caso, con otros porcentajes menos gravosos para el ciudadano.

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

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

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

En efecto, el requisito en comento, es decir, tener un porcentaje de representatividad se debe entender en el sentido de que el

ciudadano que pretende ser candidato independiente cuenta con **un mínimo de representatividad**.

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

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

Así, un porcentaje mínimo de apoyo, como es el 3% tres por ciento que se exige a los aspirantes a candidatos independientes a gobernador, constituye una medida necesaria para garantizar esa representatividad, en el entendido que ese número no determina en ese momento que el candidato vaya a perder o triunfar en la elección, sino solamente que tiene un mínimo de apoyo de la ciudadanía para participar.

Por tanto, un porcentaje alto o desorbitado de apoyo no sólo impide que un aspirante logre su registro como candidato independiente, sino también impide que la sociedad tenga más opciones políticas por las cuales votar el día de la jornada electoral; en cambio, si el porcentaje exigido está delimitado en

parámetros en los que es factible obtener el apoyo ciudadano, entonces la medida no sólo cumplirá la finalidad constitucional sino también permitirá que el posible candidato independiente crezca en fuerza electoral en el transcurso de la elección.

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

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

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

apoya una candidatura ajena a los partidos políticos.<sup>11</sup>

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

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

Similar criterio adoptó esta Sala Regional al dictar sentencia en el diverso expediente SDF-JDC-25/2016.

**Sentido y efectos de la sentencia.** Toda vez que es fundado el concepto de agravio, por el cual se solicita la inaplicación del artículo 299, párrafo segundo, de la Ley Electoral local, en la porción normativa que exige un 6% seis por ciento de firmas de ciudadanos incluidos en la lista nominal, lo procedente es revocar la resolución impugnada, por cuanto hace a Benito Saldívar Sánchez.

---

<sup>11</sup> Postura que es congruente con lo resuelto por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucional 22/2014, 38/2014 y sus acumuladas, 49/2014, 65/2014 y su acumulada, 43/2014 y sus acumuladas y 56/2014 y su acumulada.

En ese tenor, tomando en cuenta las cifras que fijó en acuerdos previos en relación al número de ciudadanos inscritos en el listado nominal de los distritos electorales locales, así como el número de firmas que consideró válidas entre las presentadas por la actora, la autoridad responsable, en un plazo improrrogable de dos días deberá examinar y determinar si la actora obtuvo el respaldo ciudadano de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% tres por ciento de la lista nominal de electores del distrito de que se trate.

De ser así, deberá expedirle la constancia a que se refiere el artículo 299 penúltimo párrafo de la Ley Electoral local.

Una vez hecho lo anterior, deberá informar a esta Sala Regional en el plazo de **veinticuatro horas** sobre el cumplimiento dado a esta sentencia, remitiendo las constancias que así lo acrediten.

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

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación la

resolución impugnada.

**SEGUNDO.** Se **inaplica**, al caso concreto, la porción normativa contenida en el artículo 299, párrafo segundo, de la Ley Electoral local, consistente en exigir que la cédula de respaldo de los aspirantes al cargo de diputado de mayoría relativa por la vía independiente contenga un 6% de firmas de los ciudadanos incluidos en la lista nominal, para el efecto de que el porcentaje a cumplir sea del 3%.

**TERCERO.** Se **ordena** a la autoridad responsable que proceda a realizar las acciones en los términos y plazos precisados en la parte final de esta sentencia.

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

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

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26 numeral 3, 27, 28 y 84 numeral 2 de la Ley de Medios; 94, 95 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional, así como en el Convenio Específico de Colaboración entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto

Nacional Electoral, los Tribunales Electorales Locales y los Organismos Públicos Locales Electorales.

Devuélvase los documentos que correspondan 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 Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Cuarta Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**ARMANDO I. MAITRET HERNÁNDEZ**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

**MARÍA G. SILVA ROJAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CARLA RODRÍGUEZ PADRÓN**