

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

EXPEDIENTES: SDF-JDC-
847/2015 Y ACUMULADOS

ACTORES: ARMANDO FLORES
LÓPEZ Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO TLAXCALTECA DE
ELECCIONES

MAGISTRADA: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIAS: MARIBEL
TATIANA REYES PÉREZ, SILVIA
DIANA ESCOBAR CORREA, ANA
KAREN PULIDO HERRERA Y
MIGUEL ANGÉL ORTIZ CUÉ

México Distrito Federal, a veintitrés de diciembre de dos mil quince.

La Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve los juicios identificados al rubro en el sentido de **revocar**, en lo que fue materia de impugnación, la Convocatoria, en virtud de lo siguiente.

GLOSARIO

Actores, enjuiciantes, impetrantes, parte actora o promoventes Armando Flores López, Flavio Flores Cervantes, Luis Enrique Salvador Temoltzin Durante y José Felipe Cornelio Hernández Rojas

**SDF-JDC-847/2015
Y ACUMULADOS**

Actos impugnados	El acuerdo ITE-CG22/2015 del veintisiete de noviembre del presente año por el que se aprobó el Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes, los acuerdos ITE-CG 38/2015 por el que se aprobó el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de elecciones 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, así como el diverso ITE-CG40/2015 por el que se emite la Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes a Gobernador, Diputados Locales, integrantes de Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad, para el proceso electoral ordinario dos mil quince dos mil dieciséis, del quince de diciembre de dos mil quince, todos emitidos por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones
Autoridad responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
Convocatoria	Convocatoria dirigida a las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar para postularse como candidatas y candidatos independientes, a los diferentes cargos a elegir en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala, emitida por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones
Instituto local	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones
Juicio ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano
Juicio ciudadano local	Juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, previsto en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala

Ley electoral local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Medios local	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala
Reglamento	Reglamento para el registro de candidaturas independientes para el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES

De lo expuesto por la parte actora en sus demandas, así como de las constancias que obran en los expedientes, se advierte lo siguiente:

I. Emisión de Actos Impugnados.

1. Acuerdo ITE-CG 22/2015. En sesión pública extraordinaria del veintisiete de noviembre de dos mil quince, el Consejo General emitió el acuerdo por el que aprobó el Reglamento.

2. Acuerdo ITE-CG 38/2015. El quince de diciembre del presente año, en sesión pública extraordinaria el Consejo General emitió dicho Acuerdo, mediante el cual aprobó el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que son necesarios para alcanzar el porcentaje requerido para la obtención del registro como candidato independiente a contender en las elecciones de Gobernador, Diputados locales de Mayoría Relativa, integrantes de Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad.

3. Acuerdo ITE-CG 40/2015. En esa misma fecha, el Consejo General emitió el Acuerdo de mérito, por el que se emitió la Convocatoria.

II. Juicios ciudadanos.

1. Demandas. En contra de los actos señalados anteriormente, el diecinueve de diciembre siguiente, los actores presentaron demanda de juicio ciudadano ante la autoridad responsable.

2. Recepción. Mediante diversos oficios suscritos por el Secretario Ejecutivo del Instituto local, recibidos en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el veintiuno posterior, fueron remitidos los escritos de demanda antes mencionados, los informes circunstanciados y demás constancias atinentes.

3. Remisión a Sala Superior. Mediante acuerdos de veintiuno de diciembre del año en curso, suscritos por la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional, se remitieron a Sala Superior

los cuadernos de antecedentes identificados con los números 263/2015, 264/2015, 265/2015 y 266/2015, formados con las demandas y constancias antes referidas, a fin de que dicha Sala fijara la competencia de los asuntos de mérito.

4. Remisión a Sala Regional. Mediante diversos oficios recibidos en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el veintitrés de diciembre del año en curso, la Sala Superior remitió a este órgano jurisdiccional, las constancias referidas por considerar que se trata de asuntos de la competencia de este órgano jurisdiccional, pues del análisis de los escritos de demanda concluyó que los agravios se dirigen a combatir las reglas para la elección de candidatos independientes a los ayuntamientos de Tlaxcala.

5. Turno. Mediante acuerdos de esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar los expedientes **SDF-JDC-847/2015, SDF-JDC-848/2015, SDF-JDC-849/2015**, así como **SDF-JDC-850/2015** y turnarlos a su ponencia, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

6. Instrucción. Ese mismo día, la Magistrada Instructora radicó los expedientes de mérito a su ponencia, admitió las demandas y al no existir diligencias pendientes por realizar acordó cerrar instrucción, respectivos.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, toda vez que se tratan de asuntos promovidos por diversos ciudadanos que manifiestan su interés de contender como candidatos independientes al cargo de Presidente Municipal en diferentes Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala, supuesto que es competencia de esta Sala 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 de autoridades municipales 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 los actores para ser considerados como aspirantes y en su caso contender como candidatos independientes al cargo aludido.

En este contexto, si bien el legislador no reformó determinados artículos de la Ley de Medios, esto como se dijo no es obstáculo para considerar que esta Sala Regional es competente para conocer de la controversia planteada por los actores, toda vez que los impreterantes alegan la violación a su derecho de ser votados pues aspiran a ser considerados en condiciones legales y proporcionales como candidatos independientes al cargo de Presidente municipal en diversos Ayuntamientos, tipo de derecho y elección que actualizan la competencia de este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Acumulación. En concepto de esta Sala Regional procede acumular los juicios precisados en el preámbulo de esta resolución, toda vez que de la lectura de los escritos de demanda y demás constancias que dieron origen a los expedientes de los juicios ciudadanos, se desprende que existe identidad en la autoridad responsable, actos impugnados en relación con el cargo de elección popular, pues todos los actores pretenden ser considerados en condiciones legales y proporcionales como aspirantes a candidatos independientes a Presidente Municipal de distintos Ayuntamientos en Tlaxcala.

En razón de lo anterior, atendiendo al principio de economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa, los medios de impugnación precisados y evitar el dictado de resoluciones contradictorias; con fundamento en los artículos 31 de la Ley de Medios; 199 fracción XI de la Ley Orgánica y 79 del Reglamento Interno, ambos del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular los

expedientes **SDF-JDC-848/2015**, **SDF-JDC-849/2015**, **SDF-JDC-850/2015** al diverso **SDF-JDC-847/2015**, partiendo de que éste último es el más antiguo de los juicios que se analizan.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución, a los autos de los expedientes de los juicios acumulados.

TERCERO. Procedencia de *Per Saltum*. Cabe indicar que los impetrantes manifiestan que promueven los medios de impugnación vía *per saltum*, con el argumento de que toda vez que de consumarse y consentir los actos reclamados se ocasionaría un daño y perjuicio notorio, irreparable al coartar sus derechos político electorales de ser votados.

Al respecto, esta Sala Regional considera que se encuentra debidamente justificado que en la especie los enjuiciantes acudan *per saltum*, en atención a los plazos establecidos por la Ley Electoral local, el Reglamento y la Convocatoria emitida por el Instituto local, dado que existen tiempos y etapas determinadas para la participación de los ciudadanos que desean contender en el proceso ordinario local como candidatos independientes:

En efecto, el artículo 294 de la Ley Electoral local dispone que el proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes:

- Convocatoria;

- Actos previos al registro de candidatos independientes;
- Obtención del apoyo ciudadano; y
- Registro de candidatos independientes.

El diverso 295 prevé que el Consejo General emitirá la Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos requeridos para ello, incluyendo el modelo único de estatuto, **a más tardar el día quince de diciembre previo al año de la elección.**

Asimismo, el numeral 296 de dicho ordenamiento establece que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto por escrito en el formato que éste determine, lo que podrán hacer dentro de los diez días posteriores a la publicación de la convocatoria correspondiente.

Dicho precepto también dispone que con la manifestación de intención, los aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto local establecerá el modelo único de estatutos de ésta.

De la misma manera los ciudadanos deberán acreditar, su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

El artículo referido dispone que al vencimiento del plazo de los diez días el Consejo General resolverá dentro de las setenta y dos horas siguientes sobre la procedencia de las manifestaciones de intención que se hubieran presentado, resolución que deberá notificarse personalmente a los interesados así como en su página de internet. Con la declaración de procedencia los candidatos obtendrán la calidad de aspirantes.

Por otro lado, el artículo 297 del ordenamiento invocado señala que a partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, el Instituto local proporcionara los formatos de **obtención de apoyo ciudadano** y estos realizaran lo conducente para recabar el porcentaje requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

En términos de ese precepto, y para el caso que nos ocupa, los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, para los integrantes de Ayuntamientos, será de treinta días.

El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de los actos

tendientes a recabar el apoyo ciudadano se ciñan a lo establecido en Ley. Cualquier ajuste que el Consejo General realice deberá ser difundido ampliamente.

En ese marco, para este proceso ordinario electoral local la Convocatoria respectiva **se aprobó el quince de diciembre pasado difundiéndose el dieciséis siguiente**, estableciendo en su Base Cuarta que los ciudadanos y ciudadanas que pretendan postularse para dicho proceso, como candidatas y candidatos independientes a diversos cargos de elección popular, entre los que se encuentra el de Presidente Municipal, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto local **a partir del diecisiete y hasta el veintiséis de diciembre de la presente anualidad**, para lo cual deberán presentar la manifestación de intención respectiva que tendrá que acompañarse con diversa documentación.

En ese contexto, el agotamiento de la instancia jurisdiccional local, puede traducirse en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, ante la proximidad de la fecha de vencimiento del plazo en que los ciudadanos deberán manifestar su intención de participar en el proceso electoral ordinario como candidato independiente.

Lo anterior, porque los trámites ante la instancia local y el tiempo necesario para llevarlos a cabo pueden implicar, en su caso, una merma considerable al tiempo en que tendrían los actores para colmar, en primer lugar, los requisitos para obtener la calidad de aspirantes como candidatos independientes al cargo de Presidente Municipal, y en un segundo lugar, una vez

reconocida dicha calidad, al estar las etapas del procedimiento de selección de los candidatos independientes vinculadas, obtener el porcentaje de apoyo requerido.

Sirve de apoyo, la jurisprudencia 9/2001, con el 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.**¹

Ahora bien, una vez expuesto lo anterior para la procedencia del *per saltum*, debe analizarse la oportunidad en la presentación del medio de impugnación, a la luz del ordenamiento ordinario 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.**²

En ese tenor, los artículos 6, 17, 19 y 90 de la Ley de Medios local, establecen como medio de impugnación el juicio ciudadano local para tutelar los derechos político electorales de los ciudadanos, entre los que se encuentra el de ser votado, así como el plazo de cuatro días para controvertir cualquier acto

¹ Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia p.p. 272 a 274

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

que se considere conculque el mismo, dicho plazo durante los procesos electorales ordinarios como acontece en el caso, se computan considerando todos los días y horas como hábiles, y son contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o a partir de que se hubiese notificado el mismo.

Así, de conformidad con los artículos 1 y 17 constitucionales, y 23 de la Ley de Medios, a juicio de esta Sala Regional los medios de impugnación se presentaron de forma oportuna, toda vez que los actores aducen que conocieron de los actos impugnados el **dieciséis de diciembre pasado**, y refieren que no pudieron haber impugnado aquellos acuerdos emitidos con anterioridad a esa fecha, porque no existía acto de aplicación concreto alguno, ya que aún no se había emitido Convocatoria para que estuvieran en aptitud de controvertirla.

En esa tesitura, en razón de que la Convocatoria constituye el acto aplicación y los actores aducen que tuvieron conocimiento del mismo el dieciséis de diciembre, por tanto el término para la presentación de los medios de impugnación que nos ocupa transcurrió del **diecisiete al veinte de diciembre de la presente anualidad**, así dado que las demandas se presentaron el pasado diecinueve, es evidente su oportunidad, máxime que no existe constancia en autos que los acuerdos impugnados se hubieran conocido de forma indubitable en fecha distinta a la que refieren los impetrantes.

CUARTO. Causal de improcedencia. La autoridad responsable en sus informes justificados señala que se actualiza una causal de improcedencia en cuanto a los acuerdos impugnados, toda vez que aduce que a la fecha no existen actos concretos de aplicación que ameriten un control concreto de constitucionalidad por parte de esta Sala Regional.

Al respecto, esta Sala Regional considera que la causal de improcedencia que alude la responsable, relativa a la inexistencia del acto que amerite un control concreto de constitucionalidad, deviene **infundada** en razón de lo siguiente:

De la lectura integral de las demandas a la luz de lo establecido en los artículos 1, 17 constitucionales y 23 de la Ley de Medios, se advierte que los enjuiciantes se duelen de la vigencia y aplicación a su persona del plazo para presentar junto con su manifestación de intención los documentos a que alude el artículo 296 de la Ley Electoral local, así como de los porcentajes de apoyo ciudadano previsto en el diverso 299 de ese mismo ordenamiento.

Al efecto, este órgano jurisdiccional considera que en el caso bajo estudio es posible estimar que, efectivamente, se ha materializado un acto de aplicación de las normas tildadas de inconstitucionales en perjuicio de los impetrantes, como se demuestra enseguida:

En primer término, debe precisarse que contrariamente a lo afirmado por la autoridad responsable, la emisión de la

Convocatoria constituye un acto concreto de aplicación de las disposiciones cuestionadas, al señalar expresamente la aplicabilidad y vigencia de tales preceptos, situación que en el caso sí tiene efectos vinculantes para los actores, y por todos los ciudadanos que aspiren a obtener una candidatura por la vía independiente.

Lo anterior es así, porque la Convocatoria fue emitida por el Instituto local amparada en el marco normativo local controvertido.

En tal virtud, es evidente que la Convocatoria constituye un verdadero acto jurídico de aplicación de la norma por parte de la autoridad electoral administrativa, emitido conforme a las atribuciones que le otorgan los artículos 95 de la Constitución local, 1, 2, 5, 19, 20, 21, 24, 25, 34, 38, 39, 40 fracción I, 51, fracciones I, IV, VIII, y LVII, 290, 294, 295 y demás relativas de la Ley Electoral local, y por tal razón es susceptible de producir consecuencias en la esfera jurídica de los enjuiciantes, de ahí sus efectos vinculantes y la necesidad de análisis constitucional concreto por parte de este órgano jurisdiccional.

En virtud de lo expuesto, resulta indudable que en el caso en estudio, existe un acto de aplicación concreto de los dispositivos cuya inaplicación solicitan los promoventes.

Aunado a lo anterior, es menester tener presente que las leyes electorales son susceptibles de control constitucional por las Salas del Tribunal Electoral, **tantas veces como sean**

aplicadas, es decir en cualquier acto de aplicación de las normas de las que se pueda aducir su inconstitucionalidad, como ocurrió en la especie.

En efecto, la Sala Superior ha sostenido ese criterio en la jurisprudencia 35/2013 de rubro **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.**³

QUINTO. Requisitos de Procedencia. Esta Sala Regional considera que los medios de impugnación reúnen 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. Queda colmado el requisito toda vez que las demandas se presentaron por escrito, haciéndose constar el nombre y firma autógrafa de los actores, así como los demás requisitos legales exigidos.

b) Oportunidad. Los juicios ciudadanos fueron promovidos oportunamente, tal como se expuso en el considerando relativo a la procedencia del *per saltum*.

c) Legitimación. Los promoventes se encuentran facultados para combatir a través de este juicio los actos que impugnan, en virtud de que se tratan de ciudadanos que promueven por propio derecho y alegan violaciones a su derecho político

³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 13, 2013, p.p. 46 y 47.

electoral de ser votado, al pretender ser reconocidos como aspirantes a candidatos independientes a Presidente Municipal de diversos Ayuntamientos en el Estado de Tlaxcala, y en su oportunidad ser registrados con esa calidad para contender en el proceso electoral ordinario que transcurre.

d) Interés jurídico. Se actualiza porque los actores aducen una vulneración a su derecho político electoral a ser votados en el proceso electoral ordinario citado.

e) Definitividad. Este requisito se tiene por satisfecho en términos del considerando tercero de este fallo.

Toda vez que los presentes medios de impugnación cumplen con todos los requisitos de procedibilidad, lo conducente es realizar el estudio del fondo de los motivos de inconformidad expuestos por los impetrantes, en sus escritos de demanda.

SEXTO. Estudio de fondo. Previo a cualquier consideración, este órgano jurisdiccional estima pertinente precisar que en los juicios ciudadanos de mérito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, se debe suplir la deficiencia en la exposición de los conceptos de agravio, siempre y cuando éstos se puedan deducir claramente de los hechos expuestos.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 4/99 de Sala Superior cuyo rubro es **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE**

INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.⁴

Así, de la lectura de las demandas se advierte que los enjuiciantes esgrimen esencialmente los disensos siguientes:

a) DESPROPORCIONALIDAD EN EL PLAZO PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PARA SER CONSIDERADO COMO ASPIRANTE A CANDIDATO INDEPENDIENTE.

Los enjuiciantes aducen que el acuerdo ITE-CG 40/2015, por el que se emitió la Convocatoria resulta violatorio de sus derechos político electorales de ser votados, toda vez que el plazo de diez días establecidos en la normativa local para llevar a cabo los trámites para crear una Asociación Civil y la apertura de una cuenta bancaria a nombre de ésta, resulta excesivo y desproporcionado, pues es insuficiente que en ocho días efectivos se colmen tales requisitos, es ese sentido se advierte que los enjuiciantes solicitan la inaplicación del artículo 296, primer párrafo de la Ley Electoral local y 8 del Reglamento, exclusivamente en cuanto a dicho plazo.

b) DESPROPORCIONALIDAD EN LOS PORCENTAJES DE OBTENCIÓN DE APOYO EXIGIDO A LOS ASPIRANTES A CANDIDATOS INDEPENDIENTES.

⁴ Consultable en Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral Volumen I, Jurisprudencia, TEPJF, p.p. 445 y 446.

Los actores aducen que los artículos 299, tercer párrafo, de la Ley electoral local y 17, tercer párrafo del Reglamento son inconstitucionales, concretamente, alega que la exigencia de obtener el ocho por ciento (8%) de la Lista Nominal correspondiente al Municipio de que se trate, como respaldo para aspirar a una candidatura independiente para el cargo de Presidente Municipal en el Estado de Tlaxcala, contraviene lo dispuesto en el artículo 35, fracción II de la Constitución.

Lo anterior, en razón de que dicho requisito es excesivo, erróneo y desproporcionado, al constituir un obstáculo que entorpece el acceso a la justicia y a los derechos humanos de ser votado, porque no garantizan la oportunidad efectiva de los ciudadanos para acceder en condiciones de equidad a una candidatura por la vía independiente.

Para sostener lo anterior, los promoventes refieren que los artículos en cuestión establecen diferentes requisitos para cada uno de los puestos de elección popular (Gobernador, Diputados, integrantes de ayuntamientos y presidentes de comunidad), sin fundamento o motivo alguno, sino que, en su concepto, los diferentes porcentajes establecidos como requisito de apoyo ciudadano para las candidaturas independientes se determinaron arbitrariamente.

En ese sentido, los impetrantes destacan que para el cargo de Gobernador se exige el tres por ciento (3%) de la Lista Nominal de Electores, aspecto que, en su opinión, evidencia que el legislador del Estado de Tlaxcala abusó de su libertad

legislativa, al imponer a los aspirantes a obtener una candidatura independiente para el cargo de Presidente de Municipal un requisito (porcentaje) que excede en más del doble el correspondiente al cargo de Gobernador.

Con base en todo lo anterior, el promovente alega que el requisito que se cuestiona vulnera el núcleo esencial del derecho fundamental a ser votado, y hace nugatorio su ejercicio.

En primer término, es de señalarse que la SCJN no ha emitido pronunciamiento alguno relacionado con el plazo para presentar junto con la manifestación de intención la documentación que acredite la constitución de una Asociación Civil y la apertura de una cuenta bancaria a su nombre, así como el requisito del porcentaje de respaldo ciudadano previsto para que un ciudadano obtenga su registro como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal en el Estado de Tlaxcala, de manera que no existe un estudio de constitucionalidad de las normas que ahora se controvierten.

Asimismo, ese máximo Tribunal 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 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 otras palabras, la convalidación de los 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 absoluta, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.**

De esta manera, si bien, de acuerdo al estándar establecido constitucionalmente por la SCJN, 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, tal como se estableció en la acción de inconstitucionalidad 50/2012.

Lo anterior significa que el análisis de los plazos de presentación de la manifestación de intención acompañada de diversos documentos que acrediten los supuestos exigidos por la norma y requisito de obtención de un porcentaje de apoyo ciudadano, se debe hacer teniendo en consideración cualquier elemento que permita advertir, en la práctica, su real aplicación y vigencia para efectos de establecer si sus parámetros hacen nugatorio el derecho de contender mediante candidaturas independientes.

Ahora bien, conforme al artículo 1º de la Constitución, todas las autoridades, incluyendo las Legislaturas locales en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior significa el imperativo de potencializar y hacer viable el pleno ejercicio de los derechos humanos.

La interpretación de lo dispuesto en el precepto citado, en relación con el artículo 35, fracción II, de la Constitución, conlleva al deber que tienen las Legislaturas de las entidades federativas de hacer posible el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos, para que puedan acceder como candidatos independientes a cargos de elección popular, lo que implica que en aras del principio de progresividad, se considere que el plazo para la presentación de la manifestación de intención acompañada de documentación que acredite que se colmaron los requisitos exigidos por el legislados, y los porcentajes de obtención de apoyo requerido a los aspirantes a candidatos independientes, que se regulen por los Congresos locales, deben hacer efectivo el derecho de ser votado, en la modalidad indicada, que se encuentra constitucionalmente reconocido en el artículo 35, fracción II de la Constitución.

En ese tenor, la facultad soberana de los Estados tiene por límite la plena viabilidad del engranaje normativo constitucional

y convencional que posibilite el ejercicio del derecho a ser votado en las elecciones populares, sea a través de la postulación de los partidos políticos o mediante las candidaturas independientes.

En ese sentido, se debe considerar que el límite de la soberanía de las Legislaturas de las entidades federativas reside en la tutela de los derechos fundamentales, esto es, todos los derechos humanos, dentro de los que están los de índole político electoral, y la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.

Ahora bien, en el caso concreto la parte actora cuestiona la constitucionalidad de los artículos 296 y 299 de la Ley Electoral local, así como 8 y 17 del Reglamento, relacionados con el plazo para cumplir con los requisitos que se tienen que presentar en conjunto con la manifestación de intención, así como los porcentajes de obtención de apoyo necesarios para lograr ser registrados como candidatos independientes.

En esa tesitura, resulta necesario tener presente que el artículo 99 de la Constitución dispone que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrá resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución, y aclara que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esa facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

Lo anterior implica que el Tribunal Electoral puede realizar un control de constitucionalidad de las normas electorales en casos específicos, en los que se planteé la inconstitucionalidad de algún precepto.

Es decir, el control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Electoral es el conocido o denominado como control concreto, que tiene como característica primordial el que no pueden realizarse pronunciamientos de carácter general, sino que debe estarse al análisis de un caso específico que haya sido planteado, en torno a la constitucionalidad de determinada norma que haya sido el fundamento del acto o resolución que se estima, por parte del impugnante, contraventor de derechos humanos.

Por otra parte, tratándose del llamado control difuso a cargo de las autoridades jurisdiccionales del país, la SCJN determinó en la Tesis Aislada P. LXIX/2011(9a.) de rubro: "**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**" que el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos:

a) Interpretación conforme en sentido amplio. Consistente en que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el

Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia;

b) Interpretación conforme en sentido estricto. Implica que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas debe, a partir de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferirse aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; e,

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.⁵

En este sentido, es claro que el control de constitucionalidad que realice esta Sala Regional respecto a los artículos en comento, tiene como última salida o remedio su inaplicación en el caso concreto, en caso de que se concluya que son violatorios de los derechos humanos establecidos en la Constitución.

Este órgano jurisdiccional analizará los planteamientos de inconstitucionalidad que hacen valer los actores, siguiendo los pasos descritos previamente.

Una vez referido lo anterior, a juicio de esta Sala Regional el agravio identificado con el **inciso a)** relacionado con la desproporcionalidad en el plazo para cumplir con los requisitos

5 Época: Décima Época, Registro: 160525, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXIX/2011(9a.)/ Página: 552

para ser considerado como aspirante a candidato independiente, y la inaplicación del plazo previsto en el artículo 296, primer párrafo, de la Ley Electoral local, y el 8 del Reglamento, resulta **fundado** por las siguientes consideraciones.

Los actores precisan que es insuficiente el plazo legal plasmado en la Convocatoria para cumplir con la constitución de una persona moral y la apertura de una cuenta bancaria a nombre de ésta, pues lo cierto es que de *facto* cuentan con ocho días hábiles para culminar con toda la tramitología, ante distintas instancias no electorales vinculadas con esa constitución y apertura bancaria, toda vez que no laboran en días inhábiles (sábados, domingos y días festivos, tales como veinticinco de diciembre y primero de enero, así como, en su caso, en sus respectivos periodos vacacionales).

En ese contexto, este órgano jurisdiccional advierte que los promoventes aluden propiamente a la inaplicación del plazo de diez días posteriores que controvierten a partir de un acto concreto de aplicación como lo es la publicación de la Convocatoria.

Dicho plazo se encuentra contenido en los artículos 296 de la Ley Electoral local y 8 del Reglamento, inherentes a la presentación de ciertos requisitos que deben acompañarse al escrito de manifestación de intención de los ciudadanos que pretenden ser aspirantes a candidatos independientes, cuya

constitucionalidad tiene que ser analizada por esta Sala Regional.

A. Interpretación conforme en sentido amplio.

En el caso concreto, el derecho a ser votado por la vía independiente tiene el asidero jurídico siguiente:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

...

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

**CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS
HUMANOS**

Artículo 23.1, inciso b. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, [...]

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA**

“Artículo 296. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto por escrito en el formato que éste determine, **lo que podrán hacer dentro de los diez días posteriores a la publicación de la convocatoria correspondiente.**

Dicha presentación se realizará en los términos siguientes:

I. Los aspirantes al cargo de Gobernador y Diputados, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto; y

II. Los integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, ante el Secretario del Consejo Municipal Electoral correspondiente. En caso de que aún no se encuentren en funciones los Consejos Municipales, la manifestación se presentará ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.

Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo primero de este artículo y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

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

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

Al vencimiento del plazo a que se refiere el párrafo primero de este artículo, el Consejo General del Instituto, resolverá dentro de las setenta y dos horas siguientes sobre la procedencia de las manifestaciones de intención que se hayan presentado. Esta resolución deberá notificarse personalmente a los interesados y se publicará en la página (sic) internet del Instituto. Con la declaración de procedencia, los interesados obtendrán la calidad de aspirantes.”

REGLAMENTO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES DEL INSTITUTO TLAXCALTECA DE ELECCIONES

“Artículo 8. Las ciudadanas y ciudadanos interesados en obtener su constancia para adquirir la calidad de aspirantes, podrán presentar la manifestación de intención a partir del día siguiente de aprobada y publicada la convocatoria **y hasta el vencimiento del plazo establecido en el artículo 296 de la Ley**, conforme al formato que para tal efecto determine.”

En ese contexto normativo esta Sala Regional considera que el plazo de diez días establecido en el artículo 296, primer párrafo antes citado para presentar junto con el escrito de

manifestación de intención todos los requisitos que exige el legislador ordinario para obtener la calidad de aspirante a candidato independiente no permite realizar una interpretación a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y tratados internacionales, toda vez que no existe en la normativa atinente un plazo más favorable, máxime que éste fue establecido conforme a la libertad de configuración legislativa ya apuntada.

B. Interpretación conforme en sentido estricto.

Tampoco es dable realizar un interpretación conforme en sentido estricto pues no existente varias interpretaciones jurídicamente válidas que del plazo cuestionado puedan realizarse, al tratarse de una temporalidad contenida en norma de forma clara y enfocada a una etapa específica del proceso local de selección de candidaturas independientes regulado por el legislador local.

Por tanto no existe ninguna interpretación que resulte acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales que evite incidir o vulnerar el contenido esencial del derecho humano a ser votado.

C. Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles

En este paso se tiene que acudir a la implementación del test de proporcionalidad del plazo legal cuestionado a efecto de determinar, en su caso, su inaplicación.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha considerado que los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática.

Dicho principio encuentra su soporte, principalmente, en los artículos 1º de la Constitución; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, se ha determinado que para verificar este objetivo, el *test de proporcionalidad* está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley o en otro tipo de determinaciones como actos de aplicación de ésta, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente.

Ahora bien, el principio de proporcionalidad comprende los **criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** propiamente.

- El **criterio de idoneidad** tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta para conseguir el fin pretendido.
- El **criterio de necesidad o de intervención mínima** guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.
- La **proporcionalidad en sentido estricto**, se refiere a la verificación de que la medida que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, costos o beneficios, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

En ese tenor, el test permite determinar si la restricción en examen ha de ser adecuada, necesaria e idónea para alcanzar ese fin.

En caso de no cumplir con estos estándares, la restricción resultará injustificada y, por ende, inconstitucional y contraria a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

De esta forma, cuando la restricción en el ejercicio de un derecho humano no sea proporcional, razonable e idónea, debe rechazarse y optar por aquella que se ajuste a las reglas y principios relevantes para la solución del caso.

Antes de entrar al estudio atinente, cabe destacar que el artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se emitieran por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Esto se traduce en que las condiciones que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar establecidas por ley, en el sentido formal y material, como lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986 sobre *La expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos*.

En ese marco, en relación al ejercicio al derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, cuya regulación ya se precisó, se debe analizar la idoneidad de la existencia de un plazo para presentar en conjunto con la manifestación de intención los requisitos exigidos por la Ley local, entre los que se encuentran la constitución de una Asociación Civil y la apertura de una cuenta bancaria, plazo que se encuentra

previsto en los artículos 296 de la Ley Electoral local y 8 del Reglamento, cuya inaplicación se solicita.

Al respecto, es importante subrayar que los impetrantes **no están cuestionando la constitucionalidad de los requisitos que se tienen que reunir a la par de que se presenta el escrito de manifestación de intención, sino el plazo para colmarlos.**

Sin embargo, es pertinente tener presente que el Tribunal Electoral ha considerado apegado a derecho la constitución de una Asociación Civil por parte de los ciudadanos que pretenden ser reconocidos como aspirantes a candidatos independientes, ya que tal requisito no vulnera en su perjuicio, los artículos 1º, 35, fracción II constitucionales; 23, párrafo 1, inciso b) y c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo anterior, pues tal obligación, misma que se ha reproducido en las legislaciones electorales locales, como la que nos ocupa, no excede ni desnaturaliza la figura de la candidatura independiente, pues no impone requisitos que van más allá de los establecidos en la Constitución y en la LEGIPE.

Resulta importante destacar, que este criterio es esencialmente coincidente con el formulado por la SCJN en la sentencia dictada el dos de octubre de dos mil catorce, al examinar el planteamiento de invalidez que se formuló en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014,

76/2014 y 83/2014⁶, cuando procedió al examen del artículo 530, párrafos penúltimo y último, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, cuyo contenido es, sustancialmente similar, a la obligación que de conformar una Asociación Civil contenida en el artículo 296 de la Ley Electoral local.

En relación al requisito de apertura de una cuenta bancaria, también se ha considerado constitucional por parte de la SCJN en las **acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014**, en las que se determinó que la necesidad de proporcionar los datos de la cuenta bancaria en la que se concentrará la actividad financiera de la candidatura independiente, no constituye propiamente un requisito de elegibilidad, sino solamente un mecanismo de control financiero de los ingresos y egresos necesario para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados, y de su correcta aplicación al destino electoral para el cual se les recauda, exigencia que satisface lo dispuesto en el artículo 41, Apartado B, inciso, a), subinciso 6, de la Constitución.

Ahora bien, una vez precisado lo anterior, lo procedente es efectuar el test de proporcionalidad respecto al plazo de diez días establecido en los artículos 296 de la Ley Electoral local y 8 del Reglamento.

⁶Consultable <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/281/14000350.019-2134.doc>

La **idoneidad** de la existencia de un plazo para que los ciudadanos que pretenden ser considerados como aspirantes de candidatos independientes cargo de Presidente Municipal, presenten junto con su escrito de manifestación de intención los requisitos establecidos por el legislador, entre los que se encuentra la constitución de una Asociación Civil y su respectiva apertura de cuenta bancaria, **se desprende** a partir de lo establecido en los artículos 1, 35, fracción II, 41, 116 de la Constitución, 22, fracción II, 95, apartado B de la Constitución local, 112, 113, 294 de la Ley Electoral local.

En efecto, el proceso de selección de candidaturas independientes, modalidad reconocida constitucionalmente para el ejercicio del derecho a ser votado, se encuentra inserto en las etapas del proceso electoral local ordinario, mismas que en términos del artículo 113 citado son: (i) preparación de la elección (ii) jornada electoral y (iii) resultados y declaraciones de validez.

En ese tenor, el proceso de selección de candidaturas independientes forma parte de la etapa de preparación de la elección, que incluye el registro de candidaturas tanto independientes como postuladas por partidos políticos, por lo que es ineludible que los tiempos de sus respectivas fases se adecuen a las temporalidades de la etapa citada, considerando también los tiempos de las subsecuentes, esto es la jornada electoral y la de resultados y declaración de validez; así como los periodos constitucionales para las tomas de protesta de los respectivos casos.

En la especie, en el actual proceso electoral el Consejo General mediante acuerdo ITE-CG 17/2015 aprobó en su anexo 2 el calendario electoral respectivo fijando como **inicio del proceso electoral el cuatro de diciembre de dos mil quince** y como periodo para el registro de candidatos a Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad o en su casos sustitución o cancelación **del cinco al veintiuno de abril de dos mil dieciséis**, debiendo emitir resolución el Consejo General respecto al registro de candidaturas del **veintidós al veintinueve de abril de ese año**, publicando el acuerdo atinente a más tardar **el treinta de abril siguiente**, lo cual es acorde con lo establecido en el artículo 144 fracciones III y IV de la Ley Electoral local.

Ahora bien, los candidatos registrados tanto independientes como postulados por los partidos políticos de conformidad con el acuerdo citado **podrán realizar campaña del tres de mayo al primero de junio de dos mil dieciséis**, ello considerando que **la jornada electoral se llevará a cabo el cinco de junio próximo**, esto en términos de los artículos 25 de la Constitución local; 45 párrafo segundo, 109, 115, y 166 respectivamente de la Ley Electoral local.

Cabe mencionar que el cómputo de resultados y actos derivados así como la calificación de elecciones se tiene previsto **para el doce de junio del próximo año**, de conformidad con los artículos 241, 245, 246 y 271 respectivamente, de la Ley Electoral local.

Finalmente debe tenerse presente que el artículo 90 de la Constitución local mandata que los integrantes de los Ayuntamientos **tomarán posesión el treinta y uno de agosto posterior al año de su elección.**

En ese contexto, **es idóneo que el proceso de selección de candidaturas independientes, inserto en la etapa de preparación de la elección del proceso ordinario contemple plazos** para culminar cada una de sus fases, entre las que se encuentra la emisión de la Convocatoria y los actos previos al registro de la candidatura independiente, esto último relacionado con la exigencia de la presentación en un plazo específico de un escrito de manifestación de intención acompañado por los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos legales atinente, lo que también debe ser armónico con la siguiente fase, consistente en la obtención de apoyos por parte de los ciudadanos que hubieran obtenido el carácter de aspirantes a candidatos independientes.

En ese sentido, la existencia del plazo contenido en los artículos 296 y 8 multicitados **se considera idóneo**, pues armoniza el derecho humano de ser votado, con el de seguridad jurídica y el principio de definitividad

Ahora bien, en relación con el criterio de **necesidad** o de intervención mínima, esta Sala Regional advierte que no existe una medida menos gravosa que el establecimiento de un plazo fijo para la presentación en conjunto con la manifestación de

intención de los requisitos que la ley establece, tales como la constitución de una asociación civil, la apertura de su cuenta bancaria, el alta ante el Servicio de Administración Tributaria, entre otros. Así es que resulta necesaria la adopción de tal medida en la norma local para armonizar el ejercicio del derecho a ser votado, el de seguridad jurídica y los principios de definitividad y equidad.

Lo anterior, porque no puede quedar al arbitrio de los ciudadanos que desean contender en la modalidad de candidaturas independientes presentar en cualquier momento los requisitos que les exige la ley, máxime que en el proceso electoral, convergen los derechos de la ciudadanía a votar, los derechos y obligaciones de los partidos políticos y la intervención de autoridades administrativas electorales y jurisdiccionales que deben ceñir su actuar al marco constitucional, convencional y legal.

Por lo que hace a la **proporcionalidad** en sentido estricto, en el caso específico de los diez días establecidos en los artículos 296, primer párrafo y 8 multicitados, esta Sala Regional considera que **no se colma tal criterio**, pues si bien de forma aparente el plazo cuestionado, pretende limitarse a lo objetivamente necesario, esto es a buscar el equilibrio que debe guardarse entre el ejercicio del derecho de ser votado vía candidatura independientes, con el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, lo cierto es que de *facto* se traduce en un obstáculo que hace nugatorio el ejercicio del

derecho de ser votado de los actores, en la modalidad de candidatura independiente para Presidente Municipal.

Lo anterior es así, pues si bien dicho plazo se enfoca a la fase consistente en los actos previos al registro de candidatos independientes; la cual fue establecida en la libertad de configuración legislativa en los artículos 296, primer párrafo de la Ley Electoral local y 8 del Reglamento, relacionada con la necesidad de cumplir con ciertos requisitos como es la constitución de una Asociación Civil y la apertura de su cuenta bancaria como mecanismos de control financiero, lo cierto es que en el contexto de las etapas del proceso electoral local ordinario, las fases del procedimiento de la selección de candidaturas independientes, así como la vinculación con normas jurídicas y autoridades no electorales, los diez días que establecen los preceptos citados imponen una carga desmedida que atenta contra el núcleo esencial del derecho humano a tutelar, esto es el de ser votado en la modalidad de candidatura independiente.

En efecto, la propia legislación local en su artículo 295 dispone que el Consejo General emitirá la Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, a más tardar el día **quince de diciembre previo al año de la elección.**

En ese orden de ideas, el legislador local dispuso en el diverso 296, primer párrafo citado, que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección

popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto local por escrito **dentro de los diez días posteriores a la publicación de la convocatoria correspondiente**, acompañando entre otros requisitos la presentación de la documentación que acredite la constitución de una asociación civil, y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de esa persona moral para recibir el financiamiento público y privado, lo cual establece una barrera temporal injustificada y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa, pues impone que en un plazo, que considera que todos los días son hábiles, se lleven a cabo **trámites ante instancias no electorales**, mismas que no se rigen por la norma electoral y no se encuentran obligadas de esa forma de computar los términos, considerando como hábiles todos los días cuando se desarrolla un proceso electoral.

En esa tesitura, la propia normativa local ubica en el **mes de diciembre** el inicio de los actos previos al registro de candidatos independientes, mes que en otro tipo de materias, que se encuentran vinculadas con los trámites, cuenta con diversos días inhábiles (sábados, domingos, días festivos y periodos vacacionales de las dependencias).

Cabe indicar que es parte fundamental de los requisitos exigidos por los artículos 296 de la Ley Electoral local y 8 del Reglamento, que al escrito de manifestación de intención se acompañe la documentación que acredite la constitución de una Asociación Civil, acto jurídico que se enmarca en la legislación común y registral, en el que convergen la actuación de

fedatarios públicos así como de la Secretaría de Economía, quien con fundamento en el artículo 38, fracción XII Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 15, 16 A, de la Ley de Inversión Extranjera, es la facultada para autorizar el uso de denominaciones o razones sociales.

Es importante mencionar que si bien en el artículo 8, párrafo segundo del Reglamento para autorización de uso de denominaciones y razones sociales, se concede a dicha dependencia un plazo máximo de dos días hábiles para resolver toda solicitud, lo cierto es que **no todos los días que se establecen en los artículos 296, primer párrafo, de la Ley Electoral local y 8 del Reglamento, son hábiles** para la Secretaría de Economía, pues es un hecho notorio, en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, que se publican acuerdos para suspender las actividades de esa Dependencia.

En este año se publicó el once de diciembre pasado el Acuerdo atinente en el que se indicó que **se suspenden las labores de la Secretaría de Economía del veintidós de diciembre de dos mil quince al seis de enero de dos mil dieciséis**, por lo que se consideraran como inhábiles los días comprendidos en ese periodo, en el cual no transcurrirán los plazos de los trámites seguidos ante ésta.

En ese sentido, si la fase del procedimiento respectivo se ubica por ley en el mes de diciembre, en atención de las reglas de la lógica y experiencia es posible advertir que existirán de *facto* días inhábiles para la obtención de un trámite como lo es la

autorización del uso de la razón social, como elemento *sine qua non* para la constitución de una Asociación Civil, e incluso para su alta en el Registro Federal de Contribuyentes.

Por su parte, el referido artículo 296 de la Ley Electoral local también exige proporcionar los datos de la apertura de cuenta bancaria a nombre de la citada Asociación Civil, operación que se vincula, desde luego, con la normativa que rige a las Instituciones de Crédito como parte del sistema financiero, así como con los días de operación de las mismas, lo cuales también son distintos y se computan de forma diferente a los tiempos electorales.

En efecto, el artículo 6 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que en lo no previsto por esa normativa y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente: (i) la legislación mercantil; (II) los usos y prácticas bancarios y mercantiles, (iii) la legislación civil federal, (iv) la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la tramitación de los recursos, y (v) el Código Fiscal de la Federación respecto de la actualización de multas.

Al respecto, es dable subrayar que parte de la regulación que rige a las instituciones de banca múltiple, lo son las circulares que emita el Banco de México, mismas que rigen las operaciones activas, pasivas y de servicios.

Así, es importante señalar que en la legislación bancaria no existe un plazo fijo para la autorización de la apertura de dichas cuentas, máxime que los bancos deben de atender a sus propios Manuales, así como a las obligaciones que les exige el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, ello en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consistentes en establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en el Código Penal Federal.

Asimismo, la Banca Múltiple en términos del artículo citado, debe observar todos los lineamientos para el adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, para lo cual deberán considerar los antecedentes, condiciones específicas, actividad económica o profesional y las plazas en que operen los mismos, de ahí que también puedan apoyarse en sus propios Manuales de Operación.

Aunado a lo anterior, **el sistema financiero mexicano tampoco se rige bajo los parámetros de temporalidad de la materia electoral** para la autorización de la apertura de cuentas bancarias, basta tener presente como hecho notorio, en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores año con año publica en el Diario Oficial de la Federación los días hábiles bancarios.

En el caso, se publicó el veintinueve de diciembre de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, con fundamento en los artículos 4, fracción XXII y XXXVI, 16, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 95 de la Ley de Instituciones de Crédito, ente otros, las disposiciones de carácter general que señalan los días del año dos mil quince, en que las entidades financieras sujetas a la supervisión de la referida autoridad financiera deberán cerrar sus puertas y suspender operaciones, mismas en las que se establece como **inhábil el veinticinco de diciembre de esta anualidad.**

Lo anterior, significa que tal como señalan los actores las porciones normativas cuestionadas (artículo 296, primer párrafo de la Ley electoral local y 8 del Reglamento) **les imponen injustificadamente cumplir con trámites no electorales, en una periodicidad insuficiente**, sin acudir a una perspectiva favorable al ciudadano para el ejercicio de su derecho político electoral a ser votado, ni armonizar la legislación electoral local con las diversas normativas que convergen para la obtención de su calidad como aspirante a candidatos independientes, y con las fases del proceso respectivo, así como con las etapas del proceso electoral, desde una visión garantista, pues contrario a ello pretende imponer la carga al ciudadano de realizar esa armonización de *facto*, en un tiempo reducido y por sus propios medios, cuando dicha situación es labor del legislador.

Lo anterior, aunado a que a diferencia de la legislación electoral federal, los artículos cuya porción normativa se pide inaplicar

inadecuadamente no permiten que dichos requisitos se puedan colmar por todo el plazo de la fase correspondiente, esto es antes de que inicie la subsecuente, es decir la de obtención de apoyo ciudadano.

En ese sentido, **esta Sala Regional considera que el plazo de diez días que establecen los artículos 296, primer párrafo de la Ley Electoral local y 8 del Reglamento**, para presentar junto con el escrito de manifestación de intención, la documentación que acredite la constitución de una asociación civil y la apertura de su cuenta bancaria, **no resulta proporcional, y en esa medida lo conducente es declarar su inaplicación.**

Por otra parte, por lo que hace al agravio señalado en el inciso **b)** relacionado con el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para respaldar una candidatura independiente al cargo de Presidente Municipal, resulta sustancialmente **fundado** y suficientes para modificar los acuerdos impugnados, en atención a los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

Al respecto, la SCJN 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 el tenor apuntado, es pertinente destacar que esta Sala observa que el requisito relativo a la acreditación de un número o porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano, tiene por objeto cumplir con el fin constitucional legítimo de acreditar que el aspirante a candidato independiente cuenta con una base mínima de ciudadanos que lo consideran como una opción viable para el ejercicio y desempeño del cargo público respectivo, lo que además, implica que ese respaldo tiene la entidad para presentarlo ante el electorado como una alternativa real, lo que eventualmente legitima su participación en los comicios.

En este sentido, la proporcionalidad y racionalidad de la medida, reside en que el número de firmas que se solicite no se traduzca en un elemento que lejos de justificar su exigencia, implique una afectación al núcleo esencial del derecho, imponiéndolo como obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público mediante una candidatura independiente, al imponer cargas desmedidas.

En efecto, al ser un requisito necesario para el ejercicio de un derecho fundamental, la norma por la que se establezca el porcentaje o número de ciudadanos que respalden la candidatura de otro ciudadano, debe encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta –acreditar

representatividad ciudadana-, el cual no puede ser excesivo, irracional o desproporcionado.

Así, en concepto de esta Sala Regional, se debe garantizar la existencia de un apoyo que permita presumir que su participación en los comicios se verificará en condiciones de equidad frente a los partidos políticos.

En este contexto, el fin legítimo perseguido se traduce en preservar la existencia de condiciones generales 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, precisamente porque las postulaciones de los partidos políticos derivan de ejercicios de democracia interna, y no de una determinación improvisada y ajena al principio democrático que se debe observar en toda postulación de candidatos.

Esto es así, porque el evidenciar que se cuenta con un respaldo mínimo por parte de la ciudadanía que se habrá de expresar el día de la jornada electoral, por alguno de los candidatos contendientes, permite contar con una base para esperar que tal candidatura resulta ser una opción política para la ciudadanía y no solo un proyecto individual de vida, con el objeto de representar un segmento de la población, a través del triunfo en la contienda efectiva y con ello, acceder al cargo de elección popular; empero, en manera alguna, el requisito debe resultar excesivo.

Los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, tal como ya se señaló deben ser considerados como de ineludible observancia, puesto que tienen por finalidad que el alcance y contenido de los derechos humanos sea siempre en el sentido de permitir que el núcleo esencial del derecho respectivo prevalezca sobre cualquier obstáculo que impida la vigencia práctica del derecho.

Además, el establecimiento de los principios de referencia lleva implícita la prohibición de regresividad en la interpretación y aplicación de las normas que instrumenten el ejercicio de los derechos humanos, por lo que todas las adecuaciones normativas que se instrumenten por los órganos legislativos deberán admitir modificaciones en la medida en que amplíen el ámbito de su protección, ya sea mediante una auténtica ampliación de su contenido, o de los sujetos titulares del derecho respectivo, por lo que el establecimiento de normas que involucren restricciones innecesarias, desproporcionadas o injustificadas, implica también una falta de observancia a los señalados principios.

Ahora bien, los preceptos que los actores consideran inconstitucionales y las respectivas porciones normativas cuya inaplicación, en este agravio, se solicita son las que se destacan a continuación:

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES PARA EL 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.

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 Presidente 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.

**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.

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 Presidente 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.

Lo anterior, porque en concepto de los promoventes, resultan contrarias a lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, mismo que es del tenor siguiente:

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

...

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

Ahora bien, los enjuiciantes sustentan sus planteamientos de inconstitucionalidad, sobre la base de que el artículo 35 de la Constitución establece como derecho de los ciudadanos la posibilidad de ser registrados como candidatos a cargos de elección popular por la vía independiente.

Sobre esa base, para los actores, si los artículos 299, tercer párrafo, de la Ley electoral local y 17, tercer párrafo, del Reglamento establecen como requisito para aspirar a obtener una candidatura independiente al cargo de Presidente Municipal el ocho por ciento (8%) de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal correspondiente al municipio de que se trate de apoyo ciudadano, mientras que para los cargos de Gobernador, Diputados y Presidentes de Comunidad exige, respectivamente, tres, seis y doce por ciento (3%, 6% y 12%), dicha exigencia se traduce en un obstáculo para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho a ser votados.

Sentado lo anterior, lo procedente es que esta Sala Regional determine si los artículos legal y reglamentario aludidos resultan conformes con la Constitución, o bien, si resultan inconstitucionales y, por ende, deben inaplicarse en el caso concreto.

A. Interpretación conforme en sentido amplio.

En el caso concreto, el derecho a ser votado por la vía independiente tiene el asidero jurídico siguiente:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

...

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

**CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS
HUMANOS**

Artículo 23.1, inciso b. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, [...]

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES PARA EL 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.

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 Presidente 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.

**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.

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 Presidente 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 las disposiciones transcritas, se desprende que la interpretación más favorable para los ciudadanos tlaxcaltecas

implicaría, necesariamente, que en la legislación electoral local se estableciera un porcentaje de apoyo ciudadano relativamente bajo para que quienes lo deseen, puedan aspirar a una candidatura por la vía independiente, esto es, ejercer plena y materialmente su derecho a ser votado por esa vía.

En ese tenor, esta Sala Regional considera que el requisito del ocho por ciento (8%) establecido en los artículos objeto de estudio, de ninguna forma permite realizar una interpretación a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, toda vez que en dichos ordenamientos supremos se establece como derecho humano de todo ciudadano el ser votado para todos los cargos de elección popular; de ahí que se considere que en el caso particular resulta imposible realizar una interpretación conforme en sentido amplio.

B. Interpretación conforme en sentido estricto.

Este órgano jurisdiccional considera que tampoco es posible realizar una interpretación de los preceptos en cuestión de conformidad con la Constitución en sentido estricto, pues no existen varias interpretaciones jurídicamente válidas que de los mismos puedan realizarse, al tratarse de normas de un contenido claro, en cuanto a un universo determinado de apoyos o firmas necesarias para que prospere la candidatura independiente; por tanto, con base en las consideraciones esgrimidas en el apartado que antecede, es de concluirse que

no existe ninguna interpretación que resulte acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales que evite incidir o vulnerar el contenido esencial del derecho humano a ser votado.

C. Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles

Como consecuencia de lo anterior, lo conducente es realizar un test de proporcionalidad de las normas en cuestión para determinar si su aplicación al caso concreto resulta idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

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 puede traducirse 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 puede entenderse como omnímoda, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.

Fin constitucionalmente legítimo

Es pertinente destacar que el requisito relativo a la acreditación de un número o porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano cuya voluntad se exprese a través de las firmas ahí

asentadas, tiene por objeto cumplir con un fin constitucionalmente legítimo, consistente en acreditar que la participación de esa persona goza de una cierta dosis de legitimidad entre el electorado, lo cual justifique el funcionamiento del apartado estatal-electoral-ciudadano mediante el cual se arropará esa candidatura.

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

La proporcionalidad y racionalidad de la medida, en ese contexto, estriba en que dicha medida cumpla con la finalidad constitucionalmente apuntada, y no se traduzca en un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público mediante una candidatura independiente, mediante la imposición de cargas desmedidas que atenten contra el núcleo esencial del derecho humano.

En efecto, al tratarse de un requisito necesario para el ejercicio de un derecho fundamental, el porcentaje o número de ciudadanos que respalden una candidatura debe estar establecido en la Ley, y debe encontrar una justificación racional en el fin legítimo para el que se instrumenta –acreditar representatividad ciudadana–, el cual no puede ser excesivo, irracional o desproporcionado.

Avalar lo contrario implicaría considerarlo un parámetro que, lejos de garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental en equilibrio con la protección del fin buscado, atenta contra el núcleo esencial del derecho, pues impone una limitación, traducida en una barrera insuperable y ajena a cualquier posibilidad real y objetiva de satisfacer la exigencia legislativa.

Así, el respaldo que la ciudadanía otorga a un aspirante a candidato independiente debe acreditar la expresión de la voluntad de una proporción mínima del electorado, en el sentido de que el candidato es considerado como una persona idónea para contender y, en su caso, desempeñar el cargo público respectivo.

De ahí que la proporción exigida deba ser objetiva y racional, atendiendo a las limitaciones naturales y condiciones particulares ordinarias en que se encuentran las y los ciudadanos ajenos a los partidos políticos.

En efecto, debe garantizarse la existencia de un apoyo que permita presumir que su participación en los comicios se verificará en condiciones de equidad frente a las mencionadas entidades de interés público.

En este sentido, el fin legítimo perseguido se traduce en preservar la existencia de condiciones generales equidad entre la totalidad de contendientes, en el sentido de que, todos los registros de candidaturas, sean el reflejo de la voluntad de la ciudadanía, precisamente porque las postulaciones de los

partidos políticos derivan de ejercicios de democracia interna, y no de una determinación improvisada y ajena al principio democrático que debe observarse 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, se encuentran obligados a cumplir con las reglas, procedimientos, condiciones y requisitos impuestos por la propia organización de ciudadanos, de tal suerte que su postulación deriva de la voluntad colectiva de ciudadanos que integran esas entidades de interés público.

Idoneidad de la medida

En este sentido, el requisito consistente en exigir a los ciudadanos que aspiran obtener su registro como candidatos independientes, también debe derivar de la voluntad de la ciudadanía que es el aspecto esencial que debe ser tomado en consideración para estimar que existen condiciones mínimas que permitan inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electiva, pero sin que esa exigencia se traduzca en un obstáculo insuperable que, por sí mismo, implique la negación del derecho, por ser de tal cuantía o magnitud que impida el cumplimiento del requisito, atendiendo a la condición particular de los ciudadanos.

En estos términos, el establecimiento del requisito de acreditar un porcentaje determinado de cédulas de respaldo ciudadano

que contengan las firmas de los ciudadanos como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante a candidato resulta idóneo para garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por los partidos políticos, pues con ella se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral, y obtener el apoyo de la ciudadanía, de manera que si la pretensión de base constitucional de exigir a estos ciudadanos un mínimo de apoyo ciudadano para poder participar en un proceso electoral y ejercer su derecho a ser votado, ésta debe ser congruente y correlativa al porcentaje mínimo exigido a diversas formas de participación política en los procesos electorales, pues de otra manera, implicaría la imposición de requisitos más gravosos, que se traducirían en obstáculos contrarios al principio democrático en el que se busca que, incluso, las minorías alcancen a ser representadas en los órganos de gobierno que derivan de los procesos electorales.

Esto es, el evidenciar que se cuenta con un respaldo mínimo por parte de la ciudadanía que habrá de expresarse el día de la jornada electoral, por alguno de los candidatos contendientes, permite contar con una base para esperar que tal candidatura resulta ser una opción que podría en determinado momento, aspirar a obtener una mayoría significativa de votos y con ello lograr el propósito de la candidatura, que es llegar a ocupar un puesto de elección popular, pero en manera alguna, el requisito

debe resultar excesivo, a grado tal que se solicite, un porcentaje que se aleje significativamente de todo parámetro racional.

Necesidad de la medida

Esta Sala Regional considera que el señalado requisito constituye una **medida necesaria**, en virtud de que estima que es inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado, siempre y cuando el porcentaje que se exija por el legislador garantice condiciones mínimas de igualdad en la obtención de candidaturas, frente a aquellas que se postulan a través de diversos mecanismos de participación en los procesos electorales.

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

En efecto, la exigencia de un determinado porcentaje de firmas cumple con tal imperativo, toda vez que evidencia la viabilidad del apoyo ciudadano que en determinado momento se puede lograr, para obtener los sufragios de la ciudadanía en un proceso electoral, también evita, como se señaló, la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas, que lejos

de fortalecer tal forma de participación de los ciudadanos, se traduce en un obstáculo para cumplir con el propósito que se buscó al incorporar tal figura en la normativa electoral mexicana, pues con ello, se podría llegar al extremo de que esa votación perdiera representatividad en el órgano de elección popular, al no ser computada para efectos de representación proporcional.

Proporcionalidad en sentido estricto

A pesar de lo antes expuesto, esta Sala Regional concluye que el requisito establecido en el artículo 299, párrafo tercero, de la Ley Electoral local, así como 17, tercer párrafo, del Reglamento, por el que se exige a los ciudadanos interesados en alcanzar su registro como candidatos independientes al cargo de presidente municipal, la presentación de firmas de apoyo de cuando menos, el equivalente al 8% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal del municipio, con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, resulta contrario a lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 41, base II y III, de la Constitución. Esto se debe a que constituye una limitante desproporcionada e injustificada, lo cual resulta contrario al principio de equidad que debe regir en los procesos electorales.

Al respecto, **esta Sala considera que el requisito exigido es significativamente más gravoso** que el previsto para la postulación de candidaturas por diversos cargos de elección popular en la entidad. Así, aunque se encuentren en supuestos

distintos, la distinción es de tal magnitud que se pierde toda proporción.

En efecto, no existe justificación para hacer más amplio el porcentaje de apoyo ciudadano tratándose de la elección de presidente municipal, pues ni el Legislador ni el Instituto local exponen razón alguna que sostenga la distinción.

Así, **esta Sala considera que la medida no es proporcional** porque se restringe de forma gravosa el ejercicio del derecho político de ser votado a través de la candidatura independiente, puesto que se exige el 8% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal, lo cual es un número significativo que equivale a un porcentaje muy alto de la eventual votación, si se precisa que el histórico máximo de participación en una elección de Tlaxcala es del 64 %, por lo que pedir el 8 % de apoyos de la Lista Nominal equivale a casi 12.5% de la votación emitida históricamente, lo cual es a todas luces desproporcionado con el fin que se persigue.

Ahora bien, como se ha establecido por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; 49/2014 y su acumulada 82/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014; 43/2014 y su acumulada 47/2014, 48/2014 y 57/2014; y 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015, consideró válida la previsión del 3% (tres por ciento) como apoyo ciudadano, para diversos cargos de elección popular.

En el caso concreto, se estima que el 3% de la lista nominal de electores constituye un requisito proporcional y razonable para los actores, en el caso de los Presidentes Municipales.

Lo anterior, en atención a los siguientes razonamientos:

- El hecho de que el requisito del 8% de la Lista Nominal no se apege a la Constitución, no implica que se deje sin requisito de apoyo ciudadano, sino que se estima que es necesario la previsión de un porcentaje para acreditar que se está frente a un candidato con suficiente respaldo del electorado.
- El párrafo primero del propio artículo 299 de la Ley Electoral local establece expresamente un porcentaje de 3% de apoyos de la lista nominal a candidatos independientes a Gobernador del Estado.
- El requisito del 3% es acorde a lo resuelto por la SCJN, así como la Sala Superior de este Tribunal Electoral (SUP-JDC-1004/2015).

Por todo lo anterior, esta Sala Regional estima que el requisito previsto en el artículo 299, párrafo tercero, de la Ley Electoral local excede las bases y principios constitucionales previstos en los artículos 35, fracción II, y 41, párrafo segundo, base II y III, de la Constitución, y es contrario al derecho humano de participación política en condiciones de equidad, por lo cual se estima que exigir un 3% de la Lista Nominal de Electores es un

rango suficiente para que, en el caso concreto, los promoventes puedan ser una opción viable como aspirantes a Presidentes Municipales.

Atento a lo antes expuesto, se debe **revocar** la Convocatoria, en lo que fue materia de controversia, al sustentarse en un precepto normativo inconstitucional, por ende, lo procedente es declarar la inaplicación, al caso concreto, de lo dispuesto en los artículos 299, tercer párrafo, de la Ley Electoral local, así como 17, tercer párrafo del Reglamento, en la porción normativa por la que se exige a los ciudadanos interesados en alcanzar su registro como candidatos independientes a presidente municipal, la presentación de firmas de apoyo de cuando menos, el equivalente al 8% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de esa demarcación, con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el legislador el Estado de Tlaxcala no hizo una diferenciación entre el porcentaje de apoyos que debían de reunir los aspirantes a Presidentes Municipales, en relación con el número de ciudadanos pertenecientes a la lista nominal de electores de cada municipio, lo que, en el caso concreto, trae como consecuencia que la norma no tenga efectos equitativos para todos los aspirantes a candidatos independientes a dicho cargo.

En concepto de este órgano jurisdiccional, lo anterior es de suma relevancia, si se consideran los múltiples municipios que existen en el Estado y la significativa divergencia en su

conformación poblacional, lo cual implica que el porcentaje en cuestión no resulte proporcional en todos los casos, tal como se evidencia enseguida:

En mérito de lo anterior, esta Sala Regional considera que lo idóneo en el caso sería establecer rangos de porcentaje con base en el número de ciudadanos en la lista nominal de cada uno de los municipios, para así asegurar que, por un lado, los aspirantes a candidatos independientes cuenten con un respaldo ciudadano de la entidad suficiente para presentarse al electorado como una alternativa real, y por otro, que tal requisito resulte proporcional en todos los casos.

Sin embargo, excede a las facultades de este órgano jurisdiccional establecer parámetros diferenciados relativos al porcentaje de apoyo ciudadano que debe de existir en las diferentes Presidencias Municipales del Estado de Tlaxcala atendiendo al número de personas que integran las listas nominales de electores respectivas.

Por tanto, se considera que sería deseable que el Congreso de la referida entidad, legislara en el sentido indicado para garantizar la efectiva representatividad de los candidatos independientes en cada uno de los municipios.

Cabe mencionar que la regulación normativa que se sugiere existe en legislaciones como la del Estado de Nuevo León, en donde se establecen rangos diferenciados para la firmas de apoyo que deben reunir los aspirantes a candidatos

independientes, de acuerdo al número de electores del Ayuntamiento de que se trate.

Efectos de la Sentencia.

Al resultar fundado los agravios expuestos por los actores en los juicios de mérito, lo procedente es:

- 1. Inaplicar** los artículos 296, primer párrafo, y 299 tercer párrafo de la Ley electoral local; así como 8 y 17, tercer párrafo del Reglamento.
- 2. Se revoca** la base CUARTA de la Convocatoria, por lo que hace únicamente al plazo de diez días con el que cuentan los candidatos independientes para entregar junto con su escrito de manifestación de intención los documentos que acrediten la constitución de la Asociación Civil y los datos de la apertura de cuenta respectiva, entre otros documentos.
- 3. Se ordena** al Consejo General modificar la Convocatoria de forma inmediata, **en un plazo no mayor a veinticuatro horas**, contadas a partir de la notificación del presente fallo, en la que **ajuste el plazo controvertido a veinte días hábiles (esto es sin computar sábados, domingos y días festivos)**, para la presentación de la manifestación de intención y documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos respectivos. Esto es, dicho **plazo deberá correr del diecisiete de diciembre de dos mil quince al quince de enero de dos mil dieciséis.**

Debiéndose precisar en la Convocatoria la posibilidad de prevenir a los ciudadanos para subsanar irregularidades en su manifestación de intención, tutelando así de manera adecuada el derecho de audiencia respectivo, el cual es imprescindible respetar, tal como ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver la contradicción de criterios 1/2015, que dio origen a la jurisprudencia 2/2015 de rubro **CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL PLAZO PARA SUBSANAR IRREGULARIDADES EN LA MANIFESTACIÓN DE INTENCIÓN DEBE OTORGARSE EN TODOS LOS CASOS.**⁷

Lo anterior, pues la autoridad electoral local está compelida a requerir a los interesados para que subsanen las deficiencias **dentro de las cuarenta y ocho horas** siguientes al requerimiento, incluso cuando la presentación del escrito sea próxima a la culminación del plazo de registro y no sea dable su desahogo en la fecha límite conforme a las disposiciones normativas, entre las que se encuentra el artículo 11, párrafo 2 del Reglamento, cuya porción no fue cuestionada, pues de esa forma se privilegia el derecho de audiencia, reconocido en el artículo 14 de la Constitución y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al favorecer que los aspirantes estén en posibilidad de contender en procesos comiciales a cargo de elección popular, sin ser sometidos

⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 15 y 16.

a requisitos que obstaculicen o hagan nugatoria la modalidad de participación política elegida.

En ese orden de ideas, el ajuste de los plazos, implica que el Consejo General deberá respetar la fecha de registro de candidaturas independientes, establecida en el artículo 314 de la Ley Electoral local, teniendo que emitir ese órgano colegiado sus resoluciones en cada fase del proceso de selección de candidatos independientes en plazos razonables para ello.

4. Se **ordena** a dicho Consejo Electoral local, que de conformidad con el artículo 295, último párrafo de la Ley electoral local, efectúe la más amplia difusión a la Convocatoria en el periódico oficial y los distintos medios de comunicación, y en términos del diverso 297 de dicha normativa, podrá realizar ajustes a los plazos a fin de garantizar el registro de aspirantes y que la duración de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se ciña a una perspectiva garantista.
5. De conformidad con el artículo 6, párrafo cuarto de la Ley de Medios y toda vez que en la presente resolución se determinó la inaplicación, al caso concreto, de diversas porciones normativas impugnadas, hágase del conocimiento de la Sala Superior este fallo.

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano **SDF-JDC-848/2015, SDF-JDC-849/2015, SDF-JDC-850/2015** al diverso

SDF-JDC-847/2015. Debiéndose glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución a los autos de los juicios acumulados.

SEGUNDO. Se **inaplican** los artículos 296, primer párrafo, y 299, tercer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala; así como 8 y 17, tercer párrafo, del Reglamento para el registro de candidaturas independientes para el proceso electoral ordinario 2015-2016, en la referida entidad.

TERCERO. Se **revoca** la base CUARTA, primer párrafo de la Convocatoria, en los términos precisados en este fallo.

CUARTO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, modificar la Convocatoria en los términos precisados en esta ejecutoria y dar la mayor difusión en los medios de comunicación al respecto.

QUINTO. **Hágase del conocimiento** de la Sala Superior el presente fallo, en el que se determinó la inaplicación, al caso concreto, de diversas porciones normativas impugnadas.

NOTIFÍQUESE personalmente a los actores en el domicilio señalado en autos; **por oficio**, con copia de esta sentencia, a la autoridad responsable y a Sala Superior, **por estrados** a los demás interesados.

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

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, en el entendido de que Carla Rodríguez Padrón funge como Magistrada por Ministerio de Ley, en ausencia del Magistrado Héctor Romero Bolaños, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**MAGISTRADA POR MINISTERIO
DE LEY**

**ARMANDO I. MAITRET
HERNÁNDEZ**

CARLA RODRÍGUEZ PADRÓN

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

KARINA QUETZALLI TREJO TREJO