

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

**EXPEDIENTE: SM-JDC-493/2013**

**ACTOR: JOSÉ JAIME ENRIQUEZ  
FÉLIX**

**RESPONSABLE: TRIBUNAL DE  
JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DEL ESTADO DE  
ZACATECAS**

**MAGISTRADO PONENTE: REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**SECRETARIO: SAÚL EDEL  
ZAMARRIPA RODRÍGUEZ,  
LEOPOLDO GAMA LEYVA Y SERGIO  
IVÁN REDONDO TOCA**

Monterrey, Nuevo León, a treinta y uno de mayo de dos mil trece.

**Sentencia definitiva** que **revoca** en lo conducente la emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas en el juicio ciudadano local SU-JDC-453/2013, y confirma la improcedencia del registro del *Actor* tras la falta de cumplimentación de los requisitos idóneos para ser registrado como candidato independiente.

## **GLOSARIO**

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b><i>Actor:</i></b>                | José Jaime Enríquez Félix.   |
| <b><i>Consejo:</i></b>              | Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas.                      |
| <b><i>Constitución Federal:</i></b> | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.                     |
| <b><i>Convención:</i></b>           | Convención Americana sobre los Derechos Humanos.                           |
| <b><i>Ley Local:</i></b>            | Ley Electoral del Estado de Zacatecas.                                     |
| <b><i>Reglamento:</i></b>           | Reglamento de Candidaturas Independientes del Estado de Zacatecas.         |
| <b><i>Tribunal Responsable:</i></b> | Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. |

## **1. ANTECEDENTES DEL CASO.**

**1.1 Reforma política del nueve de agosto de dos mil doce** que, entre otras, incorpora en el artículo 35 fracción II de la *Constitución Federal* la figura de las candidaturas ciudadanas o independientes.

**1.2. Reforma Local.** Mediante Decreto 426 publicado en el Periódico Oficial de Zacatecas el seis de octubre de dos mil doce, el cual, entre otras reformas, modificaciones y adiciones, incorpora en los

artículos 17, 18 y 19 de la *Ley Local* la figura de las candidaturas independientes para cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa.

**1.3. Aprobación del Reglamento.** Mediante acuerdo ACG-IEEZ-001/IV/2013 de cuatro de enero de dos mil trece el *Consejo* aprobó el *Reglamento*.

**1.4. Convocatoria.** El diecinueve de enero del presente año, el *Consejo* aprobó la expedición de la convocatoria dirigida a los aspirantes a candidaturas ciudadanas en la elección ordinaria para renovar los Ayuntamientos del Estado.

**1.5. Solicitud de registro.** El veintidós de marzo de este año, el *Actor* presentó solicitud de registro preliminar para contender como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Zacatecas.

**1.6. Primer requerimiento.** El nueve de abril del presente año, la Comisión de Asuntos Jurídicos del *Consejo* requirió al *Actor* para que subsanara los requisitos establecidos en los artículos 18 numeral 1, fracción II de la *Ley Local*; 14 numeral 1, fracción II; 15, numeral 1, fracción III y 45 numeral 2 del *Reglamento*, consistentes en la presentación de la relación de apoyo ciudadano, las copias simples de las credenciales de quienes lo respaldan y un número de cuenta bancaria aperturada a su nombre.

**1.7. Cumplimiento parcial.** El doce de abril del año en curso el *Actor* cumplió parcialmente el requerimiento al haber presentado únicamente el número de cuenta bancario.

**1.8. Segundo requerimiento.** El trece de abril de este año se requirió de nueva cuenta al *Actor* para que en el término de veinticuatro horas subsanara los requisitos faltantes.

**1.9. Improcedencia del registro.** El veintidós de abril del año que transcurre, el *Consejo* declaró improcedente el citado registro del *Actor* tras la falta de cumplimentación de todos los requisitos señalados por la *Ley Local* y el *Reglamento*.

**1.10. Resolución impugnada.** El siete de mayo del año en curso la *Tribunal Responsable* dictó resolución en la que confirmó la determinación del *Consejo* al estimar infundados los motivos de queja hechos valer por el *Actor*.

## **2. COMPETENCIA.**

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este juicio debido a que el *Actor* alega una violación a su derecho político-electoral a ser elegido, toda vez que se le negó el registro para participar como candidato independiente a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la *Ley de Medios*.

## **3. ESTUDIO DE FONDO.**

**3.1. Planteamiento del caso.** El problema a dilucidar consiste en analizar si la *Tribunal Responsable* incurrió en una falta de exhaustividad en el estudio de los siguientes motivos de inconformidad hechos valer según el *Actor* en su escrito inicial:

a) Las formalidades y condiciones impuestas por el reglamento restringen indebidamente su derecho de participación política [foja 28], estableciendo condiciones que van más allá de las establecidas en el numeral 2 del artículo 23 de la *Convención* [foja 31].

b) Los ciudadanos gozan del derecho a participar en la arena política y tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad frente a los partidos políticos, no obstante el porcentaje de

respaldo ciudadano exigido a los ciudadanos constituye una exigencia mayor a la prevista por la ley para la constitución y registro de un partido político local [fojas 26, 28 y 32].

c) Las formalidades establecidas en los artículos 14.1 fracción II y 15.1 fracción III inciso d) del *Reglamento* generan un contexto de competencia desigual para los candidatos independientes frente a los partidos políticos ya que a estos últimos no se les obliga a obtener firmas de respaldo y copias de credencial de elector [fojas 25, 27, 28 del cuaderno principal).

d) Obligar a los aspirantes a candidatos independientes a obtener y recabar firmas de conformidad con el numeral 1, fracción II inciso c) y fracción III del artículo 18 de la *Ley Local*<sup>1</sup> y los artículos 14.1 fracción II y 15.1 fracción III inciso d) del *Reglamento*<sup>2</sup>, compromete el voto ciudadano a través de una conducta delictuosa tipificada en el Código Penal Federal como delito. [foja 24 del cuaderno principal].

### **3.2 Sobre la omisión en el análisis de agravios.**

En cuanto a los motivos de inconformidad consistentes en la restricción indebida del derecho de participación política — tal y como es delineado por la *Convención*— motivada por las formalidades y condiciones impuestas por el reglamento, a saber: (1) la existencia de condiciones inequitativas en la competencia política por el puesto de presidente municipal generadas por los supuestos porcentajes altos de apoyo exigidos a los aspirantes ciudadanos en relación con los previstos por la ley para la constitución y registro de un partido político local; y (2) el contexto de competencia desigual para los candidatos independientes frente a los partidos políticos, ya que a estos últimos no se les impone la carga de obtener firmas de respaldo y copias de credencial de elector; se considera que la *Responsable* no fue exhaustiva en su estudio debido a la ausencia del análisis de constitucionalidad necesario para dar respuesta a sus peticiones tal y como fueron planteadas.

Por lo dicho anteriormente, se revoca en lo conducente la sentencia impugnada y, en plenitud de jurisdicción, se elabora el debido estudio de los agravios hechos valer por el *Actor*.

### **3.3 Consideraciones preliminares.**

En primer lugar, es necesario precisar que el artículo 23 de la *Convención* establece *requisitos generales* (de nacionalidad, residencia, instrucción, etc.) a partir de los cuales la legislación nacional puede reglamentar justificadamente el ejercicio de los derechos políticos. Estos requisitos deben diferenciarse a su vez de las *condiciones, trámites, plazos y formalidades* previos que debe cumplir todo aquel que pretende acceder a los cargos de elección popular.

En segundo lugar, debe precisarse que el Derecho a ser votado tal y como es establecido por dicho numeral del Pacto de San José, no implica la facultad de prescindir de los requisitos de forma, plazos y demás condiciones establecidas en la ley mismas que son desarrolladas por el *Reglamento*, las cuales en la especie son satisfechas por el *Actor* parcialmente como se refiere en el apartado de Antecedentes del presente fallo.

Vale apuntar que las condiciones, trámites, plazos, términos y formalidades referidos no deben implicar un exceso o una carga onerosa hacia el ciudadano de tal suerte que hagan nugatorias sus posibilidades reales de acceder al registro de su candidatura. Por tanto, en cumplimiento a lo dispuesto por artículo primero de la *Constitución Federal*, la *Responsable* está obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, por ende, a examinar si las formalidades establecidas por la *Ley Electoral* y el *Reglamento* se apartan de los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad debidos y, en consecuencia, si los requisitos a satisfacer como aspirante a candidato independiente del municipio de Zacatecas cumplen el requisito de proporcionalidad con lo cual se ve satisfecho, en el caso concreto, el principio de exhaustividad.

### **3.4. Falta de proporcionalidad del requisito consistente en la obtención del respaldo del 5% del padrón electoral en el municipio de Zacatecas.**

Esta exigencia — prevista en el artículo 18, párrafo 1, fracción II, de la *Ley Local*— consiste en que para la procedencia del registro de candidaturas independientes en municipios con más de 50,001 electores, se debe acreditar el apoyo ciudadano equivalente al 5% del padrón electoral<sup>3</sup>.

Al respecto debe tenerse en cuenta que en atención al criterio sustentado por la Sala Superior de este Tribunal, el derecho a ser elegido es una prerrogativa de base constitucional, pero su desarrollo o configuración es atribución del legislador ordinario, que en este caso le corresponde a los diputados que integran la legislatura del Estado.

Ciertamente, el indicado precepto dispone que los ciudadanos podrán acceder a las candidaturas independientes siempre y cuando cumplan con los requisitos, condiciones, y términos que determine la legislación.

Abona a lo razonado, la postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando argumenta que los derechos políticos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitación, no obstante su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

En este sentido, se estima que dicho requisito de apoyo sí constituye una carga desproporcionada que afecta el núcleo esencial del derecho político a ser votado del *Actor*, limitando excesivamente su ejercicio, por lo que se estima su inaplicación al caso concreto.

A efecto de evidenciar la posible afectación al contenido esencial del derecho de participación política, tal y como es regulado por la *Constitución Federal* y los tratados internacionales invocados por el *Actor*, es menester en primer lugar someter la disposición normativa impugnada a un **examen de razonabilidad o proporcionalidad**<sup>4</sup>. Para tal efecto deben valorarse tres elementos: (1) el principio de **idoneidad**, esto es, que la medida legislativa o reglamentaria sea apta para alcanzar un fin legítimo, es decir, la exigencia consistente en que toda intervención en los derechos fundamentales debe contribuir a la obtención de un objetivo a la luz de la constitución y/o de los tratados internacionales de derechos humanos siendo esta la satisfacción de otro derecho, la persecución de un objetivo colectivo, etc; (2) el principio de **necesidad**, según el cual la restricción impuesta por un acto de autoridad considerada idónea para alcanzar el fin propuesto debe ser, además, la más favorable al derecho humano en cuestión entre otras alternativas posibles. Es decir, que la medida debe ser la menos lesiva hacia el derecho restringido; y (3) el principio de **proporcionalidad en sentido estricto** establece que la afectación en un derecho fundamental debe compensarse con una mayor satisfacción de otro derecho u objetivo colectivo.

**3.4.1** En este caso, el **fin legítimo** tutelado por el legislador conlleva que aquel ciudadano interesado en participar en una contienda electoral como candidato independiente, acredite el respaldo necesario para acceder en condiciones de **competitividad** con los candidatos propuestos por los partidos políticos, con el objeto de activar una mayor participación ciudadana. Lo anterior según lo previsto por el legislador local en la exposición de motivos que dio origen a la reforma de la ley electoral del *Estado*.<sup>5</sup>

**3.4.2.** En la especie se considera satisfecho el principio de **idoneidad** cuando el Legislador Local decidió establecer parámetros de apoyo ciudadano a los aspirantes a candidatos municipales, pues es precisamente a través del cumplimiento de éstos y otros requisitos que la autoridad puede cumplir el fin de hacer operativo el esquema electoral de Zacatecas — que al día de hoy combina un modelo de partidos y de candidatos independientes—, evitando así trastornos al mismo al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro. De tal suerte, dichos parámetros vendrían a garantizar la competitividad de *todos* los Actores políticos (partidos y candidaturas independientes) que contienden por los puestos públicos.

**3.4.3.** No obstante se considera insatisfecho el principio de **necesidad** toda vez que el parámetro de apoyo por el que optó el legislador Zacatecano — consistente en la exigencia de un total del 5%—,

constituye un criterio gravoso al derecho humano de ser votado en su vertiente ciudadana frente a otros supuestos previstos en la *Ley Local*, los cuales a pesar de ser aplicables a entes de naturaleza distinta, como son los partidos políticos, sí son semejantes respecto a los fines legítimos de acceso en condiciones de competencia a la contienda electoral y a cargos públicos de representación, como lo son los parámetros para el registro y conservación del mismo de los partidos políticos así como los porcentajes para tener derecho a la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional como se mostrará enseguida. En este sentido, podría afirmarse que el criterio equivalente al apoyo de un 5% de los electores del padrón electoral correspondiente al municipio de Zacatecas puede no resultar ser el más adecuado para promover el acceso en condiciones de competitividad de candidaturas independientes que incentiven la participación ciudadana, objetivo que se desprende de la exposición de motivos de la reforma electoral a la *Ley Local*.

Para determinar la razonabilidad de la exigencia del 5% de apoyo ciudadano para el municipio de Zacatecas, es necesario partir de los siguientes **elementos objetivos** previstos por el mismo legislador en la norma electoral:

I. Porcentaje para el registro de partidos políticos estatales de nueva creación.

II. Porcentaje mínimo de votación requerida para conservar su registro.

III. Porcentaje que debe alcanzar un partido político para tener derecho a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional.

De los resultados que arroje el contraste se determinará si el criterio exigido por la *Ley Local* y el *Reglamento* cumple pertinentemente con el objetivo de asegurar el acceso a la contienda en condiciones de competitividad de los candidatos independientes frente a los partidos políticos, o si por el contrario se impusieron cargas legales desproporcionadas que obstaculizan la participación del ciudadano en la vida democrática de su municipio<sup>6</sup>.

#### **I. Porcentaje para el registro de partidos políticos estatales de nueva creación.**

De acuerdo al artículo 41, párrafo 1, fracción II, de la ley electoral del *Estado*, para el registro de un partido político es necesario contar con un mínimo de afiliados equivalentes al **1%** de los ciudadanos registrados en el padrón electoral del *Estado*.

Tomando en cuenta la elección inmediata anterior, el padrón electoral de la entidad estuvo integrado por 1,112,407 ciudadanos<sup>7</sup>; entonces, el 1% previsto equivale a un total de 11,124.07 afiliados en el *Estado*. Esta cantidad constituye el **umbral** exigido por la ley para el acceso de un instituto político a la contienda electoral, y por ende, para la postulación de candidatos para los cargos de elección popular.

|                | Porcentaje | Total en cifra |
|----------------|------------|----------------|
| Padrón Estatal | 100%       | 1, 112, 407    |
| Umbral         | 1%         | 11,124.07      |

En el anterior proceso comicial local, el padrón electoral del municipio de Zacatecas ascendió a 101,223 votantes<sup>8</sup>, lo que equivalía al 9.09% del total del padrón en el Estado.

|                  | Porcentaje | Total en cifra |
|------------------|------------|----------------|
| Padrón Estatal   | 100%       | 1, 112, 407    |
| Padrón municipal | 9.09%      | 101,223        |

Ahora bien, de lo anterior se advierte que 11,124.07 afiliados constituyen el 100% de lo que se exigía a un partido político para participar en los comicios locales en **todo el Estado**.

Ahora bien, generalizando el umbral de acceso, la proporción de ciudadanos que tendría que aportar este municipio para el registro de un partido político equivale a un total de 1,011.17 votantes, dato que se obtiene del 9.09% de los 11,124.07 afiliados que constituye el total de lo exigido en la entidad.

|                             | Porcentaje | Total en cifra |
|-----------------------------|------------|----------------|
| Afiliación mínima estatal   | 100%       | 11,124.07      |
| Afiliación mínima municipal | 9.09%      | 1,011.17       |

Luego entonces, si la cifra de 1,011 afiliados se compara con los 5,333 ciudadanos exigidos para la procedencia de la candidatura independiente, resulta claro que se impone una **carga mayor** respecto a la exigida a un instituto político en el municipio en cuestión para ser registrado.

## II. Mínimo de votación requerida para conservar su registro.

### Diputados

Por lo que se refiere a los criterios para la conservación del registro de un partido político, se exige haber obtenido como mínimo el 2.5% de la votación total efectiva en el *Estado* en cualquiera de las elecciones para los distintos cargos.

En el caso de diputados, la votación total efectiva en el *Estado* para el proceso electoral dos mil diez fue de 634,961 votos<sup>9</sup>. El 2.5% equivalía a 15,874.02 votos en toda la entidad.

|   | Porcentaje | Total en cifras |
|---|------------|-----------------|
| Votación total                          | 100%       | 634,961         |
| Votación mínima para conservar registro | 2.5%       | 15,874.02       |

Del total de votación recibida en el *Estado*, 59,840 sufragios correspondieron a los dos distritos del municipio de Zacatecas, lo que equivalía al 9.42% de la elección de diputados.

|                                   | Porcentaje | Total en cifra |
|-----------------------------------|------------|----------------|
| Votación total                    | 100%       | 634,961        |
| Votación recibida en el municipio | 9.42%      | 59,840         |

Asimismo, 15,874.02 votos constituían el 100% de los votos que necesitaba un partido local en **todo el Estado** para conservar su registro.

Así las cosas, la proporción de votos que debía aportar este municipio para que un partido político conservara su registro en el año dos mil diez ascendía a 1,495.33 sufragios, dato que se obtiene del 9.42% de 15,874.02 que era el total de los votos en la entidad.

|  | Porcentaje | Total en cifra |
|--|------------|----------------|
|  |            |                |

|  |       |           |
|--|-------|-----------|
| Votación en todo el Estado para conservar registro | 100%  | 15,874.02 |
| Votación en el municipio para conservar registro   | 9.42% | 1,495.33  |

Luego entonces, si la cifra de 1,495 votos exigidos proporcionalmente en el municipio de Zacatecas para que un partido político conservara su registro, se contrasta con los 5,333 ciudadanos exigidos para la procedencia de la candidatura independiente, resulta claro que se impone una **carga mayor** respecto a la exigida a un instituto político en el municipio en cuestión para conservar su registro.

### Ayuntamientos

El mismo ejercicio comparativo puede hacerse si se toma la votación total efectiva para la elección de ayuntamientos, como base para determinar si un partido político conservaba su registro.

En el caso de ayuntamientos, la votación total efectiva en todo el *Estado* sumando las votaciones de todos los municipios de Zacatecas da como resultado 636,950 votos<sup>10</sup>. Si esta cifra fue el parámetro que se utilizó para determinar si un partido local conservaba su registro estatal, entonces, como mínimo el instituto político debía haber obtenido el 2.5% del total de los sufragios, porcentaje que equivale a 15,923.75 votos en todo el *Estado*.

|   | Porcentaje | Total en cifras |
|---|------------|-----------------|
| Votación total                          | 100%       | 636,950         |
| Votación mínima para conservar registro | 2.5%       | 15,923.75       |

Del total de votación recibida en el *Estado*, 59,768 sufragios correspondieron al municipio de Zacatecas, lo que equivalía a 9.38% de la elección de Ayuntamientos.

|                                   | Porcentaje | Total en cifra |
|-----------------------------------|------------|----------------|
| Votación total                    | 100%       | 636,950        |
| Votación recibida en el municipio | 9.38%      | 59,768         |

Ahora bien, 15,923.75 votos constituían el 100% de los votos que necesitaba un partido local en **todo el Estado** para conservar su registro.

La proporción de votos que debía aportar este municipio para que un partido político conservara su registro en el año dos mil diez asciende a 1,493.64 sufragios; dato que se obtiene del 9.38% de 15,923.75 que era el total de los votos en la entidad.

|  | Porcentaje | Total en cifra |
|--|------------|----------------|
| Votación en todo el Estado para conservar registro | 100%       | 15,923.75      |
| Votación en el municipio para conservar registro   | 9.38%      | 1,493.64       |

Luego entonces, si la cifra de 1,493 votos exigidos proporcionalmente en el municipio de Zacatecas para que un partido político conservara su registro, se contrasta con el apoyo de 5,333 ciudadanos exigidos para la procedencia del registro de la candidatura independiente al cargo de Presidente Municipal, resulta claro que se impone una **carga mayor** al ciudadano respecto a la exigida a un instituto político en el municipio en cuestión para conservar su registro.

### III. Porcentaje que debe alcanzar un partido político para tener derecho a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional.

#### Diputados

Por lo que hace a este aspecto, no es ocioso referir que la votación total efectiva de la elección de diputados en el *Estado* fue de 634,961 votos, por tanto, si la ley señala que se necesita el 2.5% de dicha votación para que un partido tuviera derecho a recibir una diputación por el referido principio, tenemos que debía haber alcanzado 15,874.02 votos.

|   | Porcentaje | Total en cifras |
|---|------------|-----------------|
| Votación total                              | 100%       | 634,961         |
| Votación mínima para asignación de diputado | 2.5%       | 15,874.02       |

Por lo cual, la proporción de ciudadanos que debía aportar este municipio para poder acceder diputaciones por el principio de representación proporcional, se obtiene del 9.42% de 15,874.02 que era el total de los votos exigidos en la entidad, lo cual equivale a 1,495.33 sufragios.

|   | Porcentaje | Total en cifras |
|---|------------|-----------------|
| Votación total                              | 100%       | 15,874.02       |
| Votación mínima para asignación de diputado | 9.42%      | 1,495.33        |

En ese sentido, si la cifra de 1,495 votos exigidos proporcionalmente en el municipio de Zacatecas para que un partido obtenga una curul por dicho principio, se contrasta con el umbral de acceso del 5% de apoyos del padrón electoral en el municipio que se le requiere a todo aquel que pretende ser registrado como candidato independiente consistente en 5,333 ciudadanos; se concluye que al ciudadano se le impone una carga tres veces mayor para poder participar en el proceso electoral ordinario que la exigida a los institutos políticos estatales, en lo que respecta a dicho municipio, para participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

#### Regidores

Finalmente, también se advierte la posibilidad de realizar un análisis comparativo tratándose de regidores electos por el mencionado principio.

A diferencia de la proyección anterior, en este caso es necesario tomar en consideración la votación total efectiva municipal, que en el caso de Zacatecas fue de 59,768 votos en el dos mil diez. Así las cosas, si la ley señala que se necesita el 2.5% de dicha votación para poder participar en la asignación de regidores por el referido principio, tenemos que en el proceso electoral pasado, un partido político debía obtener un mínimo de 1,494.20 votos.

|                          | Porcentaje | Total en cifras |
|--------------------------|------------|-----------------|
| Votación total municipal | 100%       | 59,768          |

|  |      |          |
|--|------|----------|
| Votación mínima para asignación de regidor | 2.5% | 1,494.20 |
|--|------|----------|

En consecuencia, si esa cifra de 1,494 votos para que un partido pudiera aspirar a regidurías de representación proporcional en el municipio de Zacatecas, se compara con el umbral de acceso del 5% de apoyos del padrón electoral en el municipio que se le requiere a todo aquel que pretende ser registrado como candidato independiente consistente en un total de 5,333 ciudadanos, se advierte que al ciudadano se le impone una carga tres veces mayor para poder participar en el proceso electoral ordinario que la exigida a los institutos políticos estatales para participar en la asignación de regidores por el citado principio.

De lo recién expuesto se advierte que, de un contraste entre todos los esquemas previstos por el legislador local para acceder, permanecer y tener derecho a la asignación de diputaciones y regidores por el principio de representación proporcional, los porcentajes exigidos a los partidos políticos son desproporcionalmente menores que los exigidos a los aspirantes ciudadanos a la candidatura por la presidencia municipal de Zacatecas, de ahí que se deduzca que tampoco se cumple con el principio de necesidad.

**3.4.4** Finalmente, de lo anterior se considera entonces que tampoco se satisface el principio de **proporcionalidad en sentido estricto** ya que no se evidencian las ventajas institucionales que compensen las cargas mayores gravosa al aspirante a candidato independiente en el municipio de Zacatecas.

En este sentido, las ventajas que supuestamente se obtendrían mediante el establecimiento de tales porcentajes de apoyo ciudadano, que en el caso concreto consisten en equilibrar razonablemente un modelo heterogéneo de partidos políticos y candidaturas independientes, no conduce a fortalecer necesariamente el modelo de partidos ni tampoco a garantizar la mayor participación de los ciudadanos a través de su postulación independiente a los partidos políticos, sino que, por el contrario, tiende a inhibir su acceso como aspirantes. Lo anterior, toda vez que se presenta una diferencia crucial entre el ciudadano afiliado a un partido político que cuenta con el respaldo de la organización a la que pertenece — y cuyo acceso es a través de su postulación por un partido—, del ciudadano cuya intención es participar directamente en la contienda electoral pero desprovisto del impulso que le brinda la pertenencia a un partido político.

Así las cosas y en virtud de lo razonado anteriormente, se concluye que si la finalidad de establecer requisitos a los aspirantes es establecer un filtro para garantizar la competitividad de todos los aspirantes al cargo público de Presidente Municipal en Zacatecas, resulta excesivo e injustificado que se exijan porcentajes de apoyo ciudadano con tal desproporción objetivamente comparados a los ciudadanos que aspiran a la posibilidad de contender bajo condiciones reales y razonables en ausencia de un esquema organizacional propio de los partidos políticos. Entonces, si bien es cierto es razonable esperar que la ley alcance los resultados previstos destinados a fortalecer el modelo de partidos, ello no debe realizarse a la par de la generación de cargas injustificadas para el *Actor* que aspira a contender independientemente al cargo de presidente municipal, inhibiendo sus posibilidades de participación a través de condiciones de acceso desproporcionadas.

En las relatadas circunstancias, toda vez que la normativa electoral local impuso un umbral que no responde a los fines que llevaron a la inclusión de las candidaturas independientes en el *Estado*, se concluye que el legislador local vulneró el derecho humano del Actor a ser elegido, previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal, 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De ahí que esta Sala estime procedente revocar la resolución impugnada y, en plenitud de jurisdicción, **inaplicar** el artículo 18, párrafo 1, fracción II, inciso c) de la *Ley Local*, únicamente en la

porción normativa que establece: **"el equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate"**.

Ahora bien, toda vez que el numeral 15, párrafo 1, fracción III, inciso d), del *Reglamento*, se expidió en **aplicación directa** de lo preceptuado en la ley electoral del *Estado*, debe estimarse igualmente **inconstitucional e inconvencional**, toda vez que la disposición normativa en la que se sustentaba fue declarada inválida e inaplicable al caso concreto; por tanto, a fin de procurar que el ordenamiento electoral local en su conjunto sea congruente y armónico, resulta procedente **inaplicar esa fracción reglamentaria**, únicamente en la porción normativa que establece: **"el equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate"**.

### **3.5 Falta de proporcionalidad del requisito consistente en presentar copias simples de las credenciales para votar de las personas que apoyan la candidatura independiente.**

El *Actor* señala que las formalidades establecidas el artículo 18, párrafo 1, fracción III, de la *Ley Local*, y en los artículos 14.1 fracción II y 15.1 fracción III inciso d) del *Reglamento* generan un contexto de competencia desigual para los candidatos independientes frente a los partidos políticos ya que a estos últimos no se les obliga a obtener firmas de respaldo y copias de credencial de elector.

En efecto, las disposiciones referidas establecen que anexo a la relación de apoyo ciudadano se deberá presentar una copia simple y legible de las credenciales de elector de los ciudadanos incluidos en dicho listado, ello como requisito para la procedencia del registro de candidaturas independientes.

Al respecto, se estima que dicho requisito sí constituye una carga desproporcionada que afecta el núcleo esencial del derecho político a ser votado del *Actor* limitando excesivamente su ejercicio por lo que se estima su **inaplicación** al caso concreto.

A efecto de evidenciar la afectación al contenido esencial del derecho en cuestión es menester someter la medida impugnada a un **examen de proporcionalidad**, tal como fue desarrollado en el apartado anterior. Para tal efecto, deben valorarse nuevamente los tres elementos que integran el principio de razonabilidad o proporcionalidad y aplicarlos al caso concreto.

**3.5.1** En la especie, se observa que la exigencia prevista en el artículo 18, párrafo 1, fracción III de la *Ley Electoral* podría contribuir a la obtención de un fin legítimo a la luz de la *Constitución Federal*. En efecto, el legislador estimó que a fin de poder determinar la veracidad de los datos asentados en el formato "RAC CI" y acreditar que los ciudadanos que prestan el apoyo tienen su domicilio en el municipio o distrito de que se trate, los aspirantes a candidaturas independientes deben presentar una copia simple y legible de sus credenciales de elector.

**3.5.2** Sin embargo, se estima que la medida en estudio no satisface el **principio de idoneidad** ya que la copia simple de la credencial para votar con fotografía no constituye, por sí misma, una prueba apta para los fines mencionados dado que su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el padrón electoral, ya que podrían tratarse de credenciales no actualizadas, credenciales con datos erróneos o apócrifas.

**3.5.3** Tampoco se satisface el **principio de necesidad** ya que la medida no es la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles. Es decir, el principio de necesidad establece que la medida adoptada por el legislador debe, entre todas, ser la más benigna con el derecho restringido lo que no sucede en la especie conforme se razona a continuación.

El Instituto Federal Electoral —a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores— es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral, de conformidad con el artículo 41, fracción V, párrafo noveno, de la *Constitución Federal*, así como el diverso 128, párrafo 1, incisos d) y f), del *Código Electoral*. Asimismo, acorde a los numerales 177 y 184 del *Código Electoral*, el padrón electoral se integra con la información básica de los mexicanos mayores de dieciocho años incorporados en el catálogo general de electores que incluye, entre otros

datos: **nombre completo** y **domicilio actual** en el que se precisa entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y la **sección electoral**. Al momento de la incorporación al padrón electoral, se asigna una **clave de elector**; hecho lo cual, con base en los datos recabados se expiden las credenciales para votar en términos de lo dispuesto por los numerales 178 y 179 del *Código Electoral*.

Ahora bien, en el formato de relación de apoyo para candidatura independiente identificado como "RAC CI", deben anotarse además de los datos del aspirante a candidato, la **clave de elector, sección, nombre completo, domicilio y firma** de los ciudadanos que respaldan la respectiva candidatura. De lo que precede, se deduce que la información recabada en los formatos de apoyo ciudadano bien pueden ser contrastada de manera directa por la autoridad electoral con el padrón electoral, a fin de verificar su autenticidad y veracidad, para efectos del cumplimiento del requisito en cuestión.

En este sentido, dado que acorde a lo previsto en los artículos 35 y 38, fracción I, de la *Constitución Local*, el *Instituto* es el organismo público autónomo y de carácter permanente, encargado de la organización, preparación y realización de los procesos electorales en el *Estado*. Para el cumplimiento de sus fines —entre ellos, resolver sobre la procedencia del registro de las candidaturas solicitadas— el *Instituto* está facultado para solicitar a las autoridades federales, estatales y municipales la información que obre en su poder relacionada con la jornada electoral, o bien, la certificación de los documentos que existan en los archivos a su cargo, que tengan relación con el proceso electoral, en términos del artículo 214, párrafo 1, fracciones I y II, de la ley electoral del *Estado*.

En el caso del padrón electoral, si bien se trata de información confidencial que se encuentra asegurada y resguardada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, el *Instituto* cuenta con las atribuciones necesarias para solicitar el cotejo de los datos de las personas que firmaron la relación de apoyo ciudadano pues ello obedece al cumplimiento de una de sus funciones, es decir, la corroboración de la identificación de la comunidad que apoya una candidatura independiente, con el objeto de que se encuentre en posibilidades reales de pronunciarse respecto a la procedencia del registro de la candidatura independiente solicitada.

En este contexto, el uno de febrero de dos mil trece, el *IFE* y el *Instituto* suscribieron la adenda al anexo técnico número siete, relativa al convenio de apoyo y colaboración en materia del Registro Federal de Electores, con el objeto de que el *Instituto* hiciera posible el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos que aspiraran a una candidatura independiente. En dicho documento, se estableció que el veintiocho de febrero del año en curso, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del *IFE* proporcionaría al *Instituto* el estadístico de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral por sección, distrito electoral local, municipio y localidad. Se previno también que la citada Dirección Ejecutiva sería la encargada de verificar en la base de datos respectiva, los datos de las personas incluidas en las relaciones de apoyo ciudadano.

Consecuentemente, resulta inobjetable la existencia de otro mecanismo menos lesivo previsto tanto en la ley como en los acuerdos de colaboración entre el *IFE* y el *Instituto*, tendente a confirmar la identidad y los datos de las personas que suscribieron las listas de apoyo ciudadano, a efecto de que el *Instituto* esté en condiciones de determinar la procedencia del registro de la candidatura independiente. Ahora bien, si el *Actor* solicitó su registro preliminar el seis de abril de este año, es claro que el *Instituto* tenía a su alcance todos los elementos necesarios para determinar si la información recabada en las documentales de mérito coincidía con lo dispuesto en el padrón electoral, o en su defecto, pudo haber requerido, por tanto, no era necesario requerirlo para subsanar tal omisión.

En consecuencia, al advertirse la existencia de otras medidas más benignas hacia el derecho político a ser votado previstas en la *Ley Local* -y cuyas cargas son menos excesivas al ciudadano interesado en participar en una contienda electoral como candidato independiente-, se considera que la

disposición normativa bajo examen no satisface el **principio de necesidad** ya que, no es la más favorable al derecho humano en cuestión entre las alternativas posibles.

**3.5.4.** Aunado a lo anterior, tampoco se satisface el criterio de **proporcionalidad en sentido estricto**, ya que la medida impuesta, si bien responde al fin que se pretende tutelar, ello genera una afectación al *Actor* al establecerse una exigencia de difícil cumplimiento que no es razonable, necesaria, ni está justificada y cuya satisfacción lleva implícita una restricción de un valor constitucionalmente tutelado, como lo es el derecho político-electoral del *Actor* a ser elegido.

De lo expuesto se concluye que, si la finalidad de solicitar las copias simples de las credenciales para votar es corroborar que lo asentado en las relaciones de apoyo ciudadano coincida con lo previsto en el padrón electoral, resulta **excesivo e injustificado** que se exija su presentación en los términos que prevé la ley y el reglamento, dado que dicho contraste puede realizarse de manera directa e inmediata con la información básica que se encuentra asegurada y resguardada en el padrón electoral.

En las relatadas condiciones, al no superar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, se estima que el requisito de presentar copias simples de las credenciales para votar es una medida que **no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad**, por lo que se concluye que el legislador local vulneró el derecho humano del *Actor* a ser elegido, previsto en el numeral 35, fracción II, de la *Constitución Federal*; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De ahí que esta Sala estime procedente revocar la resolución impugnada en lo conducente e **inaplicar el artículo 18, párrafo 1, fracción III, de la Ley Electoral del Estado** por incumplir el requisito de razonabilidad constitucional.

### **3.6 Agravios sin materia de estudio**

El Actor sostiene que el *Reglamento* establece una conducta delictuosa tipificada como delito en el Código Penal Federal al obligar a recoger credenciales para votar y así obtener las copias simples. Se considera innecesario el examen de este agravio, toda vez que en el análisis desarrollado en el apartado anterior se concluyó que dicha exigencia es inconstitucional e inconvencional y, en consecuencia, se ordenó la inaplicación de esa porción normativa al caso concreto, por lo que ha quedado sin materia el estudio del agravio respectivo.

Finalmente, se advierte el planteamiento de un agravio consistente en la solicitud de inaplicación de los artículos ya referidos del *Reglamento* por ser de creación posterior a la suscripción de la *Convención*. A este respecto se considera innecesario el examen de este agravio, toda vez que en el análisis desarrollado en el apartado anterior se concluyó que dichos artículos del *Reglamento* son inconstitucionales e inconvencionales, y en consecuencia se ordenó la inaplicación de esa porción normativa al caso concreto, por lo que ha quedado sin materia el estudio del agravio respectivo.

### **3.7 Efectos del fallo.**

En los apartados 3.4 y 3.5 de este fallo, se ordenó la inaplicación para el caso en concreto de los requisitos consistentes en:

- a) Acreditar el 5% del padrón electoral, como apoyo a la candidatura independiente para el municipio de Zacatecas; y
- b) Presentar copias simples de las credenciales para votar de las personas que firmaron la relación de apoyo ciudadano.

En condiciones ordinarias, lo procedente sería ordenar al *Consejo* el dictado de una nueva resolución en la que no contemple tales exigencias normativas y resolviera lo que en derecho corresponda. Sin embargo, como el *Actor* no reunió ni siquiera el porcentaje más benéfico a su pretensión de los

previamente analizados, a nada práctico conduciría ordenar el dictado de una nueva determinación, pues es un hecho inobjetable que no se alcanzaría la pretensión del *Actor* al subsistir un obstáculo que le impide ejercer su derecho político-electoral a ser votado bajo la modalidad de la candidatura independiente.

En tales circunstancias, procede revocar la sentencia recurrida y, en plenitud de jurisdicción, confirmar la resolución emitida por el *Consejo* de veintidós de abril de dos mil trece en la que determinó improcedente el registro preliminar del *Actor* como candidato independiente a Presidente Municipal de Zacatecas, Zacatecas.

## RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **revoca** la resolución impugnada.

**SEGUNDO.** Se declara la **inaplicación** al caso concreto del artículo 18, párrafo 1, fracción II, inciso c) de la *Ley Local*, únicamente en la porción normativa que establece: "**el equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate**", así como la fracción III, del mismo numeral que dispone: "**copia simple de las credenciales de elector de los ciudadanos a que se refiere la fracción que precede, debidamente cotejada por el fedatario público**".

**TERCERO.** Se declara la **inaplicación** al caso concreto del artículo 14, párrafo 1, fracción III que establece: "**Una copia simple y legible de las credenciales de elector de las ciudadanas y los ciudadanos a que se refiere la fracción que precede**"; así como el artículo 15, párrafo 1, fracción III, inciso d), únicamente en la porción normativa que dispone: "**el equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate**", ambos del *Reglamento*.

**CUARTO.** Se **confirma** la resolución de veintidós de abril de dos mil trece, emitida por el *Consejo*, en la que determinó declarar improcedente el registro preliminar del *Actor* como candidato independiente a Presidente Municipal de Zacatecas, Zacatecas.

**QUINTO.** Hágase del conocimiento de la *Sala Superior*, para los efectos precisados en el párrafo sexto del artículo 99 de la *Constitución Federal*.

**NOTIFÍQUESE** a las partes y a los demás interesados.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y **DA FE. Rúbricas**

---

**1Artículo 18.** 1. Para la procedencia del registro, los ciudadanos que pretendan de manera independiente una candidatura de elección popular por el principio de mayoría relativa, deberán comunicarlo al Consejo General, por lo menos 10 días antes del inicio del plazo del registro de la candidatura a la que aspire, presentando la documentación siguiente: I...II. Relación de apoyo ciudadano que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente haciéndose constar mediante fe de hechos notarial. De acuerdo a lo siguiente: a), b, c)...En municipios con una población de hasta 15,000 electores el 15% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate; de 15,001 hasta 30,000 electores, el equivalente al 10% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate; de 30,001 hasta 50,000 electores, el equivalente al 8% del padrón correspondiente al municipio de que se trate. En municipios de 50,001 electores en adelante, el equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate. III. Copia simple de las credenciales de elector de los ciudadanos a que se refiere la fracción que precede, debidamente cotejada por el fedatario público.

2 **Artículo 14.** 1. El comunicado de registro preliminar al que se refiere el numeral 3 del artículo 13 de este Reglamento deberá formularse por escrito, acompañado de la siguiente documentación: I... II. La relación de apoyo ciudadano, en el formato RAC CI que contenga el nombre, el domicilio, la clave de elector, sección electoral y la firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden la candidatura en el distrito o municipio correspondiente. **Artículo 15.** 1. La relación de apoyo ciudadano a que se refiere la fracción II del artículo anterior,

se sujetará a lo siguiente...II...III. Para la elección de planillas de ayuntamientos de mayoría relativa, la relación deberá contener la firma de cuando menos una cantidad de ciudadanos, con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección, conforme a las reglas siguientes: a)...b)...c)...d) En municipios de 50,001 electores en adelante, el equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate.

3 Al treinta y uno de diciembre de 2012, el padrón electoral en el municipio de Zacatecas ascendía a 106,654 ciudadanos, por lo que el 5% exigido por la ley equivale a 5333 votantes.

4 Véase Bernal Pulido, Carlos, (2003). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

6 Para los cálculos realizados en este apartado únicamente se tomaron en cuenta dos decimales.

7 Disponible en <http://www.ieez.org.mx/EST/LN/index.htm> (última consulta el 29 de mayo de 2013).

8 idem

9 Acuerdo del Consejo General del Consejo ACG-HEEZ-083/IV/2010.

10 Acuerdo del Consejo ACG-HEEZ-084V/2010.

5 Véase gaceta parlamentaria del Congreso del *Estado*, del veintisiete de septiembre de dos mil doce, tomo II, número 0245, primer periodo, tercer año, páginas 22 y 23, disponible en <http://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20120927114253.pdf> (última consulta 29 de mayo de 2013).