



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SM-JDC-481/2013

ACTOR: JUAN MANUEL HERNÁNDEZ
REA

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: 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 en la que se **revoca** la resolución de seis mayo de dos mil trece, emitida por la *Responsable* en el expediente SU-JDC-455/2013, al estimarse que dos de los requisitos previstos en el ordenamiento electoral local para el acceso a las candidaturas independientes incumplen con los parámetros de **razonabilidad** y **proporcionalidad**, por lo que vulneran el derecho político-electoral del actor a ser elegido.

GLOSARIO

Actor:	Juan Manuel Hernández Rea
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
Código Electoral:	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Estado:	Zacatecas
IFE:	Instituto Federal Electoral
Instituto:	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACION
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCION
PLURINOMINAL
MONTERREY, N.L.
SECRETARIA GENERAL

Impugnación en Materia Electoral

Responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Reforma constitucional. El nueve de agosto de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, a efecto de permitir el registro de candidaturas a los ciudadanos de manera independiente a los partidos políticos.

1.2 Reforma local. El seis de octubre de dos mil doce entró en vigor la Ley Electoral del *Estado*, en la que de igual forma se incorporó dicha figura para los cargos de Gobernador, diputados de mayoría relativa y para la integración de los Ayuntamientos.

2

1.3 Aprobación del reglamento. Mediante acuerdo ACG-IEEZ-001/IV/2013 de cuatro de enero de dos mil trece, el Consejo General del *Instituto* aprobó el reglamento de candidaturas independientes.

1.4 Convocatoria. El diecinueve de enero del presente año el Consejo General del *Instituto* aprobó la expedición de la convocatoria, dirigida a las ciudadanas y ciudadanos que desearan participar de manera independiente en la elección ordinaria para renovar los Ayuntamientos del *Estado*.

1.5 Solicitud de registro. El seis de abril 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 Improcedencia del registro. El veintidós de abril del año que transcurre, el Consejo General del *Instituto* declaró improcedente el citado registro.

1.7 Resolución impugnada. El seis de mayo del año en curso, la *Responsable* confirmó la resolución del *Instituto* al estimar infundados los motivos de queja hechos valer por el *Actor*.

2. COMPETENCIA





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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, en virtud 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), 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 *Actor* en esta instancia jurisdiccional, alega en esencia lo siguiente:

- a) La *Responsable* no cumplió con el principio de exhaustividad al resolver el medio de impugnación.
- b) La facultad de inaplicación se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya inconstitucionalidad se cuestiona. No existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación, situación que no valoró la *Responsable*.
- c) El requisito de la copia simple de las credenciales para votar de los ciudadanos que apoyan la candidatura independiente no es razonable ni está justificado, por lo que debió hacerse una interpretación garantista tal como lo mandata la *Constitución Federal*, los tratados internacionales y las interpretaciones de los máximos tribunales en el país.
- d) El cinco por ciento del padrón electoral que exige la ley local como requisito para acreditar el apoyo ciudadano es una cantidad que resulta desproporcionada para el caso del municipio de Zacatecas.
- e) No se puede interpretar, como lo hace dolosamente la *Responsable*, que las copias deben ser cotejadas con la credencial original porque ello es imposible en el marco legal vigente, ya que es un delito recoger credenciales originales.

De lo anterior se deduce que el **problema jurídico** en este asunto consiste en determinar si los requisitos previstos en la legislación electoral de Zacatecas vulneran o restringen el **derecho humano del Actor a ser votado**



TORAL DEL PODER
A FEDERACION
UNSCRIPCION
MINIAL
Y NILL
ENERAL

para un cargo de elección popular, de manera independiente a los partidos políticos.

Para efectos de su estudio, será analizado en primer término el argumento identificado con el inciso a), consistente en la falta de exhaustividad de la resolución reclamada. Posteriormente, se estudiarán los motivos de inconformidad de los incisos b), c) y d), que guardan estrecha relación con la constitucionalidad y convencionalidad de las disposiciones que regulan las candidaturas independientes en el *Estado* y finalmente, el disenso previsto en el inciso e) que se encuentra vinculado con la legalidad de la resolución reclamada.

3.2 La Responsable incumplió con el principio de exhaustividad al omitir el estudio de un planteamiento de inconstitucionalidad relacionado con la exigencia de la presentación de las copias simples de las credenciales para votar.

Le asiste razón al *Actor* cuando señala que la *Responsable* no fue exhaustiva en el estudio de sus agravios.

4

En la demanda primigenia, el *Actor* señaló como uno de sus motivos de inconformidad que la exigencia de presentar copia simple y legible de la credencial de elector constituye un requisito de difícil cumplimiento para el disfrute del derecho fundamental de acceder a las candidaturas independientes.

En respuesta a lo anterior, la *Responsable* lo identificó con el número uno y estableció como método de estudio su análisis en conjunto con los disensos tres y cinco, para posteriormente analizar en forma separada el dos y cuatro.

En principio cabe mencionar que el examen de los agravios en diferente orden o en conjunto no le irroga perjuicio al *Actor*, pues ha sido criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resulta intrascendente la forma en la que sean abordados los agravios, siempre y cuando no se omita el estudio de ninguno.¹

¹ Jurisprudencia 4/2000, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN". Consultable en la Compilación 1997-2012 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, página 119. Las jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral pueden consultarse en el apartado correspondiente del sitio de Internet: <http://portal.te.gob.mx>.



TRIBUNAL ELECTORAL
JUDICIAL DE LA FED
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
QUILANJUAN
MONTERREY,
SECRETARÍA DEL



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

No obstante, del análisis conjunto que hace la *Responsable*, se advierte que en todo momento esgrimió argumentos enderezados a demostrar la razonabilidad y pertinencia del umbral del cinco por ciento de apoyo ciudadano exigido por la normativa electoral en la entidad, para poder ser registrado como candidato ciudadano, sin embargo, no justifica mediante razonamiento alguno por qué considera que el requisito de exhibir las copias de las credenciales de elector no es de difícil cumplimiento.

En efecto, la *Responsable* sólo menciona que el *Instituto* otorgó el registro preliminar a diversos candidatos independientes para Ayuntamientos del *Estado*, entre otras cuestiones, por haber cumplido con la exhibición de las copias simples de las respectivas credenciales de elector. Para acreditar lo anterior, insertó una tabla con los nombres de las personas, los porcentajes y cantidades del padrón requeridos para su registro, señalando que aun y cuando el porcentaje de firmas previstas para otros municipios es mayor, los aspirantes lo cumplieron cabalmente, y por tanto, no es de difícil cumplimiento.

Al respecto, es importante puntualizar que la *Responsable* confundió la exigencia de conseguir el apoyo ciudadano a través de la obtención de firmas y ciertos datos de identificación con el requisito de presentar copias simples de las credenciales para votar de todos y cada uno de los cinco mil trescientos treinta y tres electores requeridos para el municipio de Zacatecas, ya que esto podría implicar que los aspirantes, además de conseguir el respaldo, tendrían que recoger las credenciales de los empadronados para obtener las copias fotostáticas, o bien, solicitarlas directamente a los propios votantes.

5

Bajo esta óptica, para considerar que se cumplió con el principio de exhaustividad en el dictado de la resolución impugnada, la *Responsable* debió expresar razonamientos encaminados a demostrar que la presentación de las copias simples de las credenciales para votar no constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho político-electoral a ser votado, y no limitarse a esgrimir argumentos para justificar que el requisito de los porcentajes de apoyos ciudadanos es una exigencia razonable.

Por tanto, en vista de que la *Responsable* no fue exhaustiva en el estudio de los agravios hechos valer por el *Actor* en la instancia inicial y toda vez que solicita expresamente a esta Sala Regional la inaplicación de diversos preceptos de la Ley Electoral del *Estado*, mismos que efectivamente

DEL PODER
ERACION
ORIPCIÓN
AL
N.L.
ERAL

constituyeron las razones por las cuales el Consejo General del *Instituto* determinó no otorgar el registro de candidato independiente solicitado por el *Actor*, en aras de garantizar el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva previsto en el numeral 17 de la *Constitución Federal*, se estima procedente con fundamento en el artículo 6, párrafo 3, de la *Ley de Medios*, analizar en plenitud de jurisdicción los motivos de disenso relacionados con la posible inconstitucionalidad o inconventionalidad de los requisitos que impidieron al *Actor* participar como candidato independiente a la presidencia municipal de Zacatecas.

3.3 Procedencia del análisis de constitucionalidad efectuado por la Responsable en el juicio local.

Previo al estudio de constitucionalidad y convencionalidad que se abordará en los siguientes apartados, es menester precisar que no asiste razón al *Actor* cuando sostiene que la *Responsable* no valoró que la facultad de inaplicación se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya inconstitucionalidad se cuestiona y no solamente a partir del primer acto de aplicación.

6

Ello es así, porque lo alegado no guarda relación alguna con la litis en este asunto, ya que la *Responsable* no sustentó la procedencia del medio de impugnación local en la existencia o no del primer acto de aplicación, sino que se avocó al análisis de la constitucionalidad y convencionalidad planteadas, con base en la satisfacción de los requisitos ordinarios de procedencia de dicho juicio, por lo que carece de sustento jurídico la afirmación del *Actor*.

3.4 El estado de la cuestión en el orden constitucional.

La reforma constitucional publicada el nueve de agosto de dos mil doce, incorporó en su artículo 35 el **derecho de todo ciudadano a ser elegido de manera independiente a los partidos políticos.**

En el artículo tercero transitorio de la reforma indicada, se dispuso que: "Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor".



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN
PLURILATERAL
MONTERREY
COAHUILA DE ZARAGOZA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

En acatamiento a lo anterior, el seis de octubre del año pasado, cobró vigencia la Ley Electoral del *Estado*, en la que se adicionaron los dispositivos 17, 18 y 19, reguladores de las candidaturas independientes.

En contra de esta reforma, se promovieron las acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012. La Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó el estudio respecto a los citados numerales de la legislación local, ya que no se obtuvo la votación mínima para declarar su invalidez.

Por su parte, la *Sala Superior* en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre el carácter del derecho a ser elegido, definido como una prerrogativa de **base constitucional pero de configuración legal**.

Asimismo, ha sido criterio de la *Sala Superior* que la expresión "calidades que establezca la ley" alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos previstos por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos. En el entendido de que esas "calidades" o exigencias no deben ser necesariamente "inherentes al ser humano", sino que pueden incluir otras condiciones siempre que sean razonables y estén establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general.

7



TRIBUNAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACION
SECRETARIA DE JUSTICIA
FEDERAL

Respecto a la regulación de las candidaturas independientes en el *Estado*, la *Sala Superior* razonó que es desproporcional e irracional la exigencia de que la relación de apoyo ciudadano conste **mediante fe de hecho notarial**, debido a que ello no se desprende de lo dispuesto en la *Constitución Federal* y obstaculiza el derecho fundamental de acceder a las candidaturas independientes.²

En cuanto al requisito de la copia simple y legible de la credencial de elector de los ciudadanos que apoyan la candidatura **debidamente cotejada con su original por el fedatario público**, la *Sala Superior* determinó que dicho cotejo obstaculiza el derecho cuestionado, toda vez que constituye una exigencia desproporcionada que no cumple con la finalidad de la norma constitucional para el acceso de la ciudadanía a las candidaturas independientes; por ende, ordenó la expulsión de la frase resaltada del reglamento respectivo, es decir, conservó el requisito de la presentación de

² Véase sentencia recaída al expediente SUP-JDC-41/2013 y sus acumulados.

las copias de las credenciales pero sin que fuera necesario el cotejo ante Notario Público.³

Al analizar el porcentaje de apoyo ciudadano previsto en la legislación del Estado de Quintana Roo, en un **estudio formal** de la constitucionalidad, la *Sala Superior* estimó que corresponde al diputado local tutelar el derecho a ser votado bajo la modalidad de candidato independiente, en el ámbito de autonomía de las entidades federativas, esto es así ya que el artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, ordena que la regulación de tal derecho se realice bajo los términos, condiciones y requisitos que determine la legislación.

En el **examen material** de la constitucionalidad, la *Sala Superior* valoró que el dos por ciento del padrón electoral previsto es una cifra razonable, ya que se traduce en que el aspirante a candidato ciudadano cuente con el respaldo de determinados votantes. Esto justifica, entre otras cosas, el acceso a prerrogativas, además de generar condiciones de equidad en la contienda, pues de la misma forma que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le piden determinado número de apoyos con el objetivo, en ambas situaciones, que en los comicios organizados con recursos públicos participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral.⁴

8

Así las cosas, de lo anteriormente expuesto queda evidenciado que las porciones normativas que reclama el *Actor* como inconstitucionales, si bien fueron materia de estudio previo, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la *Sala Superior*, ello no impactó en la modificación o supresión total de lo ahí preceptuado. Es por lo anterior, que se considera que en el caso subsisten dos de los requisitos que, a juicio del *Actor*, impiden el ejercicio de su derecho a ser elegido, por lo que afirma deben inaplicarse al caso concreto.

Por tanto, procede el análisis de constitucionalidad de las exigencias previstas por la ley electoral del *Estado* que impidieron el registro del *Actor* como candidato independiente.

3/5 El estado de la cuestión en el ámbito internacional.

³ Idem.

⁴ Véase sentencia recaída al expediente SUP-JRC-39/2013 y sus acumulados.





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

En los instrumentos internacionales de los que México es parte, encontramos un amplio margen de protección al derecho a ser elegido, sin embargo, como puede verse a continuación, no se establece una directriz sobre cómo hacer efectiva esta prerrogativa de carácter político.

Del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos se desprende que todo ciudadano tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país. Prerrogativas que podrán ser reglamentadas exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena.

En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán sin distinción alguna y sin restricciones indebidas del derecho participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones y tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

En relación con las restricciones a los derechos político-electorales, en el Caso Castañeda Gutman⁵, la *Corte Interamericana* sostuvo que la Convención Americana se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales **los derechos políticos pueden ser regulados**, en relación con los titulares de ellos; pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral.

9

En cuanto a la exclusividad de los partidos políticos para presentar candidatos a cargos de elección popular, destaca que ninguno de los dos modelos —el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes— resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención.

Las candidaturas independientes pueden regularse de manera que faciliten y amplíen el acceso al derecho a ser votado. El solo hecho de permitir candidaturas independientes no significa que se trate del medio menos

⁵ Disponible en línea para su consulta en la siguiente liga:
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf (última consulta el 29 de mayo de 2013).

DEL PODER
RACION
RIPCIÓN

restrictivo para regular este derecho. Lo esencial es que cualquiera de los dos modelos que sea elegido haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado.

En el caso *Yatama vs Nicaragua*⁶, la *Corte Interamericana* precisó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida a los derechos políticos. **Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.** Su reglamentación debe observar los principios de **legalidad, necesidad y proporcionalidad** en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley en sentido formal y material, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones.

En ese sentido, señala que la restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.

10

Respecto a las restricciones válidas del derecho a ser elegido, la *Corte Interamericana* puntualizó que toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios para presentar su candidatura deberá ser razonable y no constituir un obstáculo para el acceso a dicha candidatura. La normativa debe permitir un claro entendimiento del proceso por parte de los ciudadanos y de los órganos electorales e impedir su aplicación arbitraria y discrecional mediante interpretaciones extensivas y contradictorias que restrinjan indebidamente la participación de los ciudadanos, restricción particularmente indeseable cuando afecta severamente bienes fundamentales.

De lo anterior se concluye que las razones exclusivas señaladas por la Convención para reglamentar el ejercicio de los derechos políticos —edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente— no son las únicas restricciones que eventualmente puede imponer una nación al diseñar su sistema electoral, de modo que puede implantar distintas exigencias a las ahí previstas, siempre que sean acordes con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

⁶ Disponible en línea para su consulta en la siguiente liga:
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (última consulta el 29 de mayo de 2013).



TRIBUNAL ELECTORAL
JURISDICCION DE LA FEI
ORGANISMO CIRCUNSCRITO
DE UNIFORMIDAD
DE DECISIONES Y
DE COORDINACION



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

El modelo de candidaturas independientes no constituye necesariamente un método ni más, ni menos restrictivo, ya que se pueden establecer inclusive requisitos diferentes que los establecidos para nominar a un candidato por un partido político.

No obstante, toda exigencia relacionada con que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios deberá ser razonable y en ese sentido no debe traducirse en un obstáculo insuperable para que las personas ejerzan su derecho político-electoral a ser elegidos.

3.6 El umbral del cinco por ciento previsto en la ley electoral del Estado no se ajusta a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

El *Actor* sostiene que el porcentaje previsto en la ley para la lista de apoyo ciudadano es una cantidad desproporcionada para el caso del municipio de Zacatecas, puesto que las firmas exigidas equivalen a sobrepasar la votación obtenida por cuatro partidos políticos en el proceso electoral de dos mil siete.

Además, que para la constitución de un partido político en el *Estado* se requiere el uno por ciento del padrón electoral de la entidad, por lo que prácticamente se pide a un candidato independiente que obtenga el mismo número de adeptos para el registro de un partido político estatal.

11

Por ello, concluye que tal exigencia restringe de forma injustificada su derecho político-electoral a ser votado contemplado en el artículo 35 constitucional, por lo que solicita la inaplicación de esa porción normativa.

De lo anterior, se deduce que la alegación del *Actor* está encaminada a desvirtuar la constitucionalidad de uno de los requisitos que le impidieron obtener el registro como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas.

Esta exigencia —prevista en el artículo 18, párrafo 1, fracción II, de la ley electoral del *Estado*— 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 **cinco por ciento** del padrón electoral.⁷

⁷ Al treinta y uno de diciembre de dos mil doce, el padrón electoral en el municipio de Zacatecas ascendía a 106,654 ciudadanos, por lo que el cinco por ciento exigido por la ley equivale 5,333 votantes.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en atención al criterio sustentado por la *Sala Superior*, 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* cuando argumenta que los derechos políticos **no son absolutos** y pueden estar sujetos a limitaciones, no obstante, su reglamentación debe observar los principios de **legalidad, necesidad y proporcionalidad** en una sociedad democrática.

Por tanto, a fin de determinar si el legislador local estableció **exigencias razonables** para acceder a las candidaturas independientes, procede realizar un **examen de proporcionalidad**.

12

Este método se utiliza para analizar si una medida restrictiva de un derecho fundamental es razonable por sí misma, esto es, si guarda una debida proporción con el fin o bien jurídico que se pretende tutelar.

El juicio de proporcionalidad⁸ comprende tres subelementos: la **idoneidad** del medio escogido para alcanzar el **fin legítimo** propuesto, la **necesidad** de su utilización para el logro del fin (esto es, que no exista otra forma que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la **proporcionalidad** en sentido estricto entre medio y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique valores constitucionalmente más importantes.

Cada uno de los referidos principios constituye un presupuesto necesario y en su conjunto una condición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba.

⁸ Bernal Pulido, Carlos, (2003), El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL
DISTRITO FEDERAL
MEXICO



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

3.6.1 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, de acuerdo a lo previsto por el legislador local en la exposición de motivos que dio origen a la reforma de la ley electoral del *Estado*.⁹

3.6.2 En la especie se considera satisfecho el **principio de idoneidad** cuando el legislador local decidió establecer un parámetro de apoyo ciudadano a los aspirantes a candidatos municipales. Es precisamente a través del cumplimiento de éste 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 trastornos al mismo al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro. De tal suerte, dichos parámetro vendría a garantizar la competitividad de todos los actores políticos (partidos y candidaturas independientes) que contienden por los puestos públicos.

3.6.3 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 electoral del *Estado*, 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 la constitución y conservación de registro 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, podría no resultar el más adecuado para promover el acceso en condiciones de competitividad de candidaturas independientes que incentiven la participación ciudadana,

13

PODER
CION
CION

⁹ 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. Visible en línea: <http://www.congresoazac.gob.mx/coz/images/uploads/20120927114253.pdf> (última consulta el 29 de mayo de 2013).

objetivo que se desprende de la exposición de motivos de la reforma a la ley electoral del *Estado*.

Sin embargo, para determinar la razonabilidad de la exigencia del cinco por ciento 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 electoral del *Estado* y su reglamento cumple pertinentemente con el objetivo de asegurar el acceso a la contienda electoral 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.¹⁰

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 ciudadanos¹¹; entonces, el uno por ciento 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.

¹⁰ Para los cálculos realizados en este apartado se tomaron en cuenta únicamente dos decimales.

¹¹ Visible en línea en la siguiente liga: <http://www.ieez.org.mx/EST/LN/index.htm> (última consulta el 29 de mayo de 2013).





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

En el anterior proceso comicial local, el padrón electoral del municipio de Zacatecas ascendió a 101,223 votantes¹², 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

De lo anterior se advierte que 11,124.07 afiliados constituyen el cien por ciento 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.

15

	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.

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.

Diputados

¹² Ídem

En el caso de diputados, la votación total efectiva en el *Estado* para el proceso electoral dos mil diez fue de 634,961 votos¹³. 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% del total de votos 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.

16

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



TRIBUNAL ELECTORA
JUDICIAL DE LA FEJ
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
ESTADAL DE ECONOMÍA
Y FISCALÍA

¹³ Acuerdo del Consejo General del Instituto ACG-IEEZ-083/IV/2010



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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 votos¹⁴; por lo cual, 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 al 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

17

Ahora bien, 15,923.75 votos constituían el 100% de la votación 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

¹⁴ Acuerdo del Consejo General del *Instituto* ACG-IEEZ-084/IV/2010

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

La votación total efectiva de la elección de diputados en el *Estado* en el año dos mil diez 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.

18

	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 que 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 apoyo 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





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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 votos.

	Porcentaje	Total en cifras
Votación total municipal	100%	59,768
Votación mínima para asignación de regidor	2.5%	1,494.20

19

En consecuencia, si esa cifra de 1,494 votos que debía tener un partido para que 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 todo lo expuesto en este apartado se advierte que al hacer 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, como se anticipó, no se cumple con el principio de necesidad.

3.6.4 En el caso tampoco se satisface el **principio de proporcionalidad en sentido estricto** ya que no se evidencian las ventajas institucionales que compensen las cargas mayores al aspirante a candidato independiente en el municipio de Zacatecas.

En este sentido, las mejoras 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 conducen a fortalecer necesariamente el modelo de partidos y tampoco garantizan 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.

20

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 de Zacatecas, resulta **excesivo e injustificado** que se exijan porcentajes de apoyo ciudadano con tal desproporción objetivamente comprobada a las personas 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 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 a una presidencia 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.



TRIBUNAL ELEC
JUDICIAL DE
PROFUNDACIÓN
PLURI
MONTE
ESTADO



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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), del ley electoral del *Estado*, 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 de Candidaturas Independientes, se expidió **en aplicación directa** de lo preceptuado en la ley electoral del *Estado*, debe estimarse igualmente **inconstitucional e inconvencional**, ya 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”**.

3.7 La exigencia de presentar copias simples de las credenciales para votar, constituye una carga desproporcionada que impide al Actor el ejercicio de su derecho humano a ser elegido.

21

El *Actor* sostiene que la facultad reglamentaria del legislador local no puede ejercerse de manera ilimitada o arbitraria, sino que implica respeto a los principios constitucionales y límites razonables que no hagan nugatorio (fáctica o jurídicamente) el ejercicio del derecho a ser elegido, ya sea porque su cumplimiento sea imposible o porque implique una violación a una disposición jurídica, es decir, se deben señalar con parámetros de razonabilidad que hagan al sistema operativo y funcional a efecto de alcanzar un equilibrio entre el ejercicio de ese derecho y los principios constitucionales que rigen en el tema.

En su concepto, la exigencia de que deba presentarse copia simple y legible de las credenciales de elector constituye un requisito de difícil cumplimiento para el disfrute del derecho fundamental de acceder a las candidaturas independientes, ya que en la práctica hace nugatorio ese derecho.

Afirma que la *Responsable* debió valorar que si obtuvo el respaldo ciudadano suficiente, lo que se acredita con las firmas insertas en la relación de apoyo respectiva, ya que las copias simples de las credenciales de elector solamente son un documento de apoyo para verificar los datos de los

ciudadanos, pero de ellas no se desprende la voluntad de la persona para apoyar cierta candidatura.

Por su parte, el artículo 18, párrafo 1, fracción III, de la Ley Electoral del *Estado*, así como el diverso 14, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Candidaturas Independientes 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 impide al *Actor* el ejercicio de su derecho humano a ser elegido por lo que debe **inaplicarse** 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: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Estos elementos, en su conjunto, constituyen un presupuesto forzoso y una condición suficiente para determinar la razonabilidad de una disposición que se estima atentatoria de los derechos humanos.

22

3.7.1 En la especie, se observa que la exigencia prevista en el artículo 18, párrafo 1, fracción III, de la ley electoral del *Estado* contribuye a la obtención de un **fin legítimo** a la luz de la *Constitución Federal*. En efecto, el legislador estimó que para determinar la veracidad de los datos asentados en el formato "RAC CI"¹⁵ 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 debían presentar una copia simple y legible de sus credenciales de elector.

3.7.2 Sin embargo, esta autoridad estima que la medida en estudio no es **idónea**, 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.

¹⁵ Visible a foja 176 del cuaderno accesorio único.





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

3.7.3 Tampoco se satisface el **principio de necesidad**, en virtud 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 *IFE* —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*.

23

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, 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 *IFE*, 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 alegado.

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 solicitado a la Dirección Ejecutiva lo conducente; por tanto, no era necesario requerirle al *Actor* que subsanara tal omisión.

En consecuencia, al advertirse la existencia de otras medidas más benignas



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE
ESTADO



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

hacia el derecho político a ser votado previstas en la ley electoral del *Estado* —cuyas cargas son menos lesivas 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.

3.7.4 Aunado a lo anterior, se deduce que el criterio de **proporcionalidad en sentido estricto** tampoco se cumple, en razón de que la medida impuesta, si bien responde al fin que se pretende tutelar, ello genera una afectación al *Actor* porque le priva del acceso a la candidatura independiente solicitada al establecer una exigencia de difícil cumplimiento que no es razonable, necesaria, ni está justificada y que además su satisfacción lleva implícita una restricción de un valor constitucionalmente tutelado, como lo es el derecho político-electoral del *Actor* a ser elegido.

De ahí 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, 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.

Por tanto, lo procedente es revocar en lo conducente la resolución impugnada y, en plenitud de jurisdicción, **inaplicar** el artículo 18, párrafo 1, fracción III, de la Ley Electoral del *Estado*.

Ahora bien, toda vez que el numeral 14, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Candidaturas Independientes, 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**.

3.8 Agravio sin materia de estudio.

El *Actor* sostiene que no es posible recoger las credenciales originales para obtener las copias simples, porque ello constituye un delito tipificado en el Código Penal Federal.

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 respectivo.

3.9 Efectos del fallo.

26

En los apartados 3.6 y 3.7 de este fallo, se ordenó la inaplicación para el caso en concreto de los requisitos consistentes en:

- a) Acreditar el cinco por ciento 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 General del *Instituto* el dictado de una nueva resolución en la que no contemplara tales exigencias normativas y resolviera lo que en Derecho corresponda. Sin embargo, el *Actor* presentó relaciones de apoyo ciudadano por un total de 947 registros, lo que equivale al 0.88% del padrón electoral del municipio de Zacatecas,¹⁶ con ello no reunió ni siquiera el porcentaje más benéfico a su pretensión de los previamente analizados, por tanto, 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.

¹⁶ Véase foja 149 del cuaderno accesorio único.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

En tales circunstancias, procede **revocar** la sentencia recurrida y, en plenitud de jurisdicción, **confirmar** la resolución emitida por el Consejo General del *Instituto* 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 electoral del *Estado*, 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 de Candidaturas Independientes del *Estado*.

CUARTO. Se **confirma** la resolución de veintidós de abril de dos mil trece, emitida por el Consejo General del *Instituto*, 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*.

NOTÍFIQUESE a las partes, al Consejo General del *Instituto* y a la *Sala Superior*.

SM-JDC-481/2013

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, quienes firman para todos los efectos legales en presencia del Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

MAGISTRADO

**YAIRSINIO DAVID
GARCÍA ORTIZ**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GUILLERMO SIERRA FUENTES



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL
MONTERREY, N.L.
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTO
JUDICIAL DE LA
SEGUNDA CIRC
PLURIN
MONTERREY



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL,

CERTIFICA:

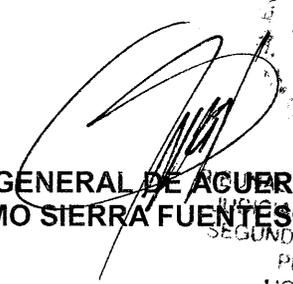
La presente copia en veintiocho folios debidamente cotejada y sellada corresponde al original de la sentencia dictada por el Pleno de esta Sala Regional en esta fecha, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SM-JDC-481/2013**.

Lo anterior en cumplimiento a las instrucciones del Magistrado Presidente Marco Antonio Zavala Arredondo y en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 204, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. **DOY FE.**

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



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL
MONTERREY, N.L.
SECRETARIA GENERAL


SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
GUILLERMO SIERRA FUENTES
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL
MONTERREY, N.L.
SECRETARIA GENERAL

