

**EXPEDIENTE: SUP-OP-10/2012**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
57/2012 Y SUS ACUMULADAS 58/2012,  
59/2012 Y 60/2012**

**PROMOVIDA POR LA PROCURADORA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA, LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO  
CIUDADANO, DEL TRABAJO Y DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

RESPUESTA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A LA OPINIÓN SOLICITADA POR EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, INTEGRANTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la lectura del escrito de demanda atinente, se advierte que la Procuradora General de la República, los partidos políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo y de la Revolución Democrática, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad en las que se reclama la deficiente regulación e invalidez de diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas contenidas en el Decreto número 414 de la Sexagésima Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, publicado en el *Periódico Oficial* de dicha entidad federativa el cuatro de agosto de dos mil doce, cuya emisión se atribuye al Congreso del Estado de

Zacatecas y su publicación al Gobernador y al Secretario General de Gobierno de la referida entidad federativa.

Ahora bien, respecto a los conceptos de invalidez planteados es menester hacer algunas consideraciones previas respecto al número y orden de los conceptos de invalidez planteados por los promoventes.

Al respecto, la Procuradora General de la República planteó tres conceptos de invalidez, los cuales se refieren a cuestiones de candidaturas independientes, y que se analizan de forma inicial.

Por su parte, Movimiento Ciudadano hizo lo propio, planteando cinco conceptos de invalidez con temáticas de: equidad de género; alternancia de candidatos; instalaciones idóneas; posibilidad de que candidatos de mayoría relativa también puedan registrarse por el principio de representación proporcional; la figura del diputado migrante y violaciones al proceso legislativo.

Por otro lado, los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática coinciden en el planteamiento de diez conceptos de invalidez respecto de los temas siguientes: imposibilidad de que los integrantes del Ayuntamiento se postulen para el periodo inmediato; limitación al ejercicio de la facultad fiscalizadora; imposibilidad de partidos de nuevo registro o nueva acreditación de participar en coalición; violación a la libre manifestación de ideas; informes de los servidores públicos; invasión de esfera de competencia del Congreso

local respecto al Congreso de la Unión; establecimiento de multas; asignación de regidurías de representación proporcional acotada al registro de un número determinado de planillas.

Por último, el Partido de la Revolución Democrática plantea de manera individual dos conceptos de invalidez, en los que manifiesta que existe una injerencia política en la integración de órganos electorales, así como la recepción de dinero y registro de candidatos y precandidatos solo por órganos estatales.

En atención a la solicitud que, en términos del artículo 68, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formula el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Fernando Franco González Salas, mediante acuerdo de siete de noviembre de dos mil doce, emitido en el expediente de la acción de inconstitucionalidad número 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente:

### **OPINIÓN**

**PRIMERO.** La Procuradora General de la República y el Partido del Trabajo hacen valer diversos conceptos de invalidez vinculados con el Capítulo Cuarto del Título Tercero de la nueva Ley Electoral de Zacatecas relacionado con “**DE**

**LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES”** en relación con diversos preceptos normativos de la misma ley electoral.

En tal perspectiva, los promoventes refieren la inconstitucionalidad de mérito en los artículos 17, 18 y 19 que son del tenor siguiente:

**“CAPÍTULO CUARTO  
DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

**Participación de candidatos independientes  
ARTÍCULO 17**

1. Los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para Gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa o planillas para la conformación de los ayuntamientos.
2. En ningún caso, los candidatos independientes participarán en los procedimientos de asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

**Procedencia de registros de candidatos independientes  
ARTÍCULO 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. Solicitud de registro y documentación señalada en el artículo 124 de esta Ley;
  - 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). Para Gobernador del Estado, la relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección.
    - b). Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 15% del padrón electoral correspondiente al distrito electoral uninominal en

cuestión con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección.

c). Para la elección de planillas de ayuntamientos de mayoría relativa, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos, con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección, conforme al catálogo siguiente:

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;

IV. La relación de integrantes de su comité de campaña electoral, señalando las funciones de cada uno y el respectivo domicilio oficial en la Capital del estado, cabecera municipal sede de distrito o cabecera municipal, según corresponda;

V. El emblema y colores con los que pretende contender, en caso de aprobarse el registro; mismos que no deberán ser análogos a los de los partidos políticos con registro o acreditación ante el Instituto;

VI. Presentar su respectiva plataforma electoral;

VII. Designar a la persona encargada del manejo de los recursos financieros y rendición de informes de gastos de campaña;

VIII. Aperturar cuenta bancaria en el estado de Zacatecas, para el manejo de los recursos de campaña electoral y que no deberá exceder del importe correspondiente al tope de gastos de campaña aprobados por el Consejo General en la elección que pretenda contender; y

IX. Informe relativo al monto de los recursos que pretende gastar en la campaña y el origen de los mismos.

2. El Consejo General resolverá sobre el registro de candidatos independientes en los plazos y términos previstos por esta Ley para el registro de candidaturas.

3. Los candidatos independientes deberán presentar su informe de gastos de campaña en las fechas y condiciones establecidas en esta Ley para los partidos políticos.

**Recuperación de gastos de candidatos independientes**  
**ARTÍCULO 19**

1. El candidato independiente que obtenga el triunfo en la elección correspondiente podrá recuperar del Instituto en el siguiente ejercicio fiscal, hasta un 50% de gastos máximos erogados durante su campaña, previa comprobación de dicho gasto.

2. En caso de que un candidato independiente que resulte triunfador hubiere excedido en sus gastos máximos de campaña correspondiente, no tendrá derecho a la recuperación a que se refiere el párrafo anterior. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones a que sea acreedor el candidato de conformidad con lo establecido en esta Ley.”

Ahora bien, las propuestas de inconstitucionalidad hechas valer por los accionantes se encaminan a lo siguiente:

Violación a los principios de certeza, legalidad y equidad, así como de seguridad jurídica, esto con la regulación deficiente de las candidaturas independientes por cuanto hace al acceso a las prerrogativas de financiamiento público, así como el del acceso a radio y televisión.

En ese sentido, refieren que se trastocan los principios rectores en materia electoral preceptuados en el artículo 116 de la Carta Magna. Asimismo, señalan que lo establecido en la fracción IV, inciso g) del citado artículo, relacionado con la garantía de que los partidos políticos reciban en forma equitativa el financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, debe adecuarse a las candidaturas ciudadanas.

Por tanto se provoca inseguridad e incertidumbre en los actores políticos respecto a las formas en que tendrán acceso al financiamiento público para la obtención del voto, así como

a los medios de comunicación para la difusión de sus propuestas, esto con el fin de una competencia en términos de igualdad.

Por otra parte, se esgrime como motivo de inconstitucionalidad el que las disposiciones impugnadas atentan contra los derechos de ser votado, de igualdad y el principio de equidad. Lo anterior, al establecerse limitaciones en el sentido de acceso a la representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos y diputados al Congreso del Estado.

De igual forma se señala el carácter omisivo del legislador local que atenta contra los principios de legalidad, objetividad, certeza y equidad, previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, al dejar de establecer las reglas aplicables a las candidaturas independientes en materia de origen, destino, control, límites, prohibiciones, control de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos para el financiamiento de las campañas electorales de las candidaturas independientes.

Por otra parte se establece como concepto de invalidez la limitación de los candidatos independientes en la participación en los procedimientos de asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional, con lo cual se vulneran los artículos 1 y 35, fracción II de la Constitución Federal.

Al respecto, se abunda que, al registrar una planilla para

contender en un proceso electoral con la finalidad de formar parte de un ayuntamiento y no obtener la mayoría, no sería válido el hecho de no acceder a la repartición de regidurías por el principio de representación proporcional tomando en cuenta la votación obtenida.

Por tanto, existe una vulneración al no garantizarse la participación efectiva en un proceso electoral como candidatos por ambos principios, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

En otro concepto, se señala la violación al principio constitucional de prevalencia de recursos públicos sobre los de origen privado, así como los límites a las aportaciones privadas de simpatizantes, previstas en los artículos 41, fracción II y 116, fracción IV, incisos g) y h) de la Constitución Federal. A

Lo anterior toda vez que el financiamiento de las campañas de candidatos independientes de conformidad con la construcción normativa propuesta únicamente se realizara por medio de recursos privados.

En consonancia con lo anterior, se establece que no se legislan preceptos normativos que acompañen la adición de la figura de candidatos independientes en el marco normativo electoral estatal, como lo pueden ser las reglas de control y límites a las aportaciones de simpatizantes de candidatos independientes, los toques de gastos de campaña, recursos para las campañas de candidaturas independientes, así como

el de lo relativo a los datos que aparecerán en la boleta electoral.

**Opinión.** En opinión de esta Sala Superior estima que existe una regulación deficiente respecto de la figura de candidaturas independientes.

Al respecto, se tiene que los motivos de inconstitucionalidad hechos valer tanto por la Procuradora General como por el Partido del Trabajo pueden agruparse en las siguientes temáticas:

-Falta de regulación al acceso a las prerrogativas de financiamiento público y en consecuencia de todos los derechos y obligaciones que podrían darse con tal prerrogativa;

-Falta de regulación de acceso a la prerrogativa de acceso a radio y televisión

-Falta de regulación del acceso a la representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos y diputados al Congreso del Estado.

Ahora bien en la reforma de mérito, para la implementación de las candidaturas independientes, en opinión de esta Sala Superior los artículos que regulan dicha figura no son suficientes, para la adecuada implementación de la misma en el próximo proceso electoral local.

En efecto, la regulación en comento, se encamina únicamente a lo siguiente:

-El tipo de elección en que podrán participar los candidatos independientes: Gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa o planillas para la conformación de los ayuntamientos.

-La prohibición para participar en los procedimientos de asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

-Los requisitos para solicitar su registro como candidatos independientes ante el Consejo General del Instituto local.

-La exigencia de presentar un informe del monto de recurso que pretende gastar en una campaña electoral y el origen de los mismos; así como una serie de reglas relativas a la implementación de una cuenta bancaria para el manejo de recursos, presentación de informe de gastos.

-Que el candidato independiente que obtenga el triunfo podrá recuperar del Instituto hasta un 50% de gastos máximos erogados durante su campaña.

-En caso de exceso en los gastos de campaña, el candidato independiente, no tiene derecho a la recuperación de sus gastos.

Como puede observarse la regulación en comento, deja de establecer de forma clara e idónea diversas circunstancias

que de acuerdo al diseño constitucional del régimen de los partidos políticos deberían tomarse en cuenta para el correcto desarrollo de las candidaturas independientes, como lo podrían ser las temáticas de acceso a las prerrogativas de radio y televisión o financiamiento público, por mencionar algunas.

Ahora bien, se considera pertinente traer a colación el artículo 35, fracción II, Constitucional que establece las candidaturas independientes, modificado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce, que a la letra señala:

**"Artículo 35.-** Son derechos del **ciudadano**:

...

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

En ese sentido, tal como se estableció en la opinión relativa al expediente **SUP-OP-6/2012**, respecto a las candidaturas independientes, se tiene que la misma representa un medio a través del cual se consagra el derecho político al voto pasivo, es decir, la posibilidad de poder ser electo para ocupar un cargo de elección popular, que fue incorporado en el citado precepto constitucional a fin de lograr la participación de los diferentes actores políticos en la vida democrática.

Esto, porque debe tomarse en cuenta que los derechos político-electorales, son derechos fundamentales, que deben

potencializarse en un régimen democrático.

En efecto, los derechos civiles y de participación política son considerados derechos humanos de primera generación, ya que consagran la prerrogativa fundamental de los ciudadanos para participar y formar parte de la vida pública nacional.

Los derechos políticos o de participación ciudadana contribuyen a la formación y afianzamiento de la conciencia democrática y al establecimiento de un Estado democrático de Derecho.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todo ciudadano, sin distinción de raza, color, sexo, religión o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, tiene el derecho inalienable de participar en la Dirección de los Asuntos Públicos, votar y ser elegido en elecciones periódicas.

Igualmente, en las observaciones generales del Comité de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en las que se estatuye que el derecho establecido en el artículo 25 del citado Pacto Internacional no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que los derechos políticos constituyen

derechos fundamentales del ser humano y que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en el Pacto de San José que, en conjunto, contribuyen al desarrollo democrático nacional y el afianzamiento del Estado de Derecho.

Ahora bien, al incluirse como derecho de los ciudadanos, el de ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, no sólo a través del sistema de partidos políticos, si no mediante las candidaturas independientes, es claro que cuando los ciudadanos decidan participar de esta última manera, también tienen derecho a las prerrogativas de financiamiento público para gastos de campaña, recibir aportaciones, acceder a medios de comunicación, etcétera.

Lo anterior, porque si en un momento dado coinciden como contendientes políticos para cargos de elección popular, ciudadanos postulados por partidos políticos y candidatos independientes en una entidad, a final de cuentas todos los contendientes tienen derecho a recibir financiamiento; pero la norma constitucional federal deja al legislador ordinario fijar los criterios respectivos.

Es verdad que el citado artículo 116 Constitucional no se refiere a candidaturas independientes, sino a partidos políticos, pero su emisión en esos términos se debe a que es anterior a la última reforma constitucional que incluye las candidaturas independientes; de manera que si en el artículo

35, fracción II, de la Constitución Federal, se incluyó dicha figura y no se hizo mayor reforma, debe hacerse la interpretación de ambos preceptos, para darle funcionalidad al sistema y armonía, en los términos apuntados.

Es decir, la interpretación sistemática de los artículos 116, fracción IV, inciso h, y 35, fracción II, de la Constitución Federal conduce a considerar, que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben fijar los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como de las candidaturas ciudadanas. Igualmente los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder para cada partido o candidato ciudadano, del diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

No constituye obstáculo a la anterior conclusión el contenido del inciso e) de la fracción IV, del artículo 116 de la propia Constitución Federal, que establece en forma expresa que las legislaciones locales en materia electoral deben garantizar el derecho exclusivo de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos.

Esto es así, porque no obstante que el inciso mencionado no se reformó en el decreto publicado el nueve de agosto del año en curso, es suficiente que en el artículo 35, fracción II, Constitucional, publicado en dicho decreto, se haya incluido a

las candidaturas independientes como forma de acceder a los cargos de elección popular, sobre todo que en el artículo tercero transitorio del propio decreto se estableció que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Conforme a lo anterior es claro que, mediante el decreto señalado, en principio en materia federal se incluyó a las candidaturas independientes y éstas también deben ser reguladas por las legislaturas de las entidades de la república, lógico es que también lo relativo al financiamiento de las propias candidaturas independientes deba ser materia de adecuación en las constituciones y leyes locales, así como el acceso a medios de comunicación y todas las cuestiones necesarios para que la figura de candidatos independientes este en aptitud de participar en la contienda electoral.

Sin embargo en la legislación que se analiza, la adecuación de la ley electora local queda corta respecto del engranaje necesario para una correcta implementación de las candidaturas ciudadanas, las cuales sin una apropiada normativa que se relacione con el marco electoral actual no podría ser funcional.

En ese sentido, se considera que la falta de regulación, por ejemplo en el acceso a las prerrogativas de financiamiento público y en consecuencia de todos los derechos y

obligaciones que deriven de la misma; así como la falta de regulación de acceso a la prerrogativa de acceso a radio y televisión; pudieran generar que la implementación de las candidaturas independientes no se adecue a los principios rectores de la materia electoral.

En esa lógica, debe tomarse en cuenta que, si bien la expedición de normas al respecto, son parte de la facultad soberana de las legislaturas locales, tal actuar debe encaminarse a solventar las posibles deficiencias de la norma, derivadas del contraste constitucional que se haga para tal efecto.

Por tanto, esta Sala Superior estima que existe una regulación deficiente respecto de la figura de candidaturas independientes establecida en la ley electoral del Estado de Zacatecas.

**SEGUNDO.** En este párrafo se opinará sobre aquellos conceptos de violación relacionados con la posible vulneración a los principios de equidad de género, igualdad y alternancia de candidatos

Movimiento Ciudadano reclama la inconstitucionalidad de los artículos 117, párrafo segundo y 118 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cuyo contenido es el siguiente:

**"ARTÍCULO 117**

...

2. Las listas de candidaturas por ambos principios deberán estar integradas por fórmulas de titulares y suplentes de un mismo género, y en las sustituciones que

realicen los partidos o coaliciones, deberán respetar el principio de equidad entre los géneros y alternancia de género.

**ARTÍCULO 118**

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas, integradas por titulares y suplentes de un mismo género. En el primer segmento, no podrán registrarse de manera consecutiva, candidatos del mismo género. En cada uno de los dos siguientes segmentos, de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.”

Respecto del artículo 117, párrafo segundo del citado ordenamiento electoral, el referido instituto político alega que su redacción relega los principios de equidad de género y alternancia de candidatos hasta el momento de la sustitución de candidatos y no desde el registro, por lo que se vulneran el 4° y 35, fracción II de la Constitución Federal.

Asimismo, respecto del artículo 118 de la Ley en comento, estima que dicho numeral contiene tres hipótesis, a saber:

- a.** Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas integradas por titulares y suplentes de un mismo género;
- b.** En el primer segmento, no podrán registrarse de manera consecutiva, candidatos del mismo género; y
- c.** En cada uno de los siguientes dos segmentos habrá una candidatura de género distinto.

En concepto del partido accionante, sólo la primera hipótesis

(a) se encuentra ajustada a Derecho, mientras que en la redacción de las hipótesis restantes (b y c) se evidencia que los principios de equidad y alternancia de género se encuentran reservados únicamente para el primer segmento, de ahí que se dejan al arbitrio de los partidos los registros restantes, vulnerándose el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal.

Por su parte, los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática alegan la inconstitucionalidad de los artículos 7; 22; 27, párrafo 2; 28 párrafos 2 y 7; 32, párrafo 1; 117 párrafo 1, 118, 119, párrafo 3 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cuyo contenido es el siguiente:

**ARTÍCULO 7**

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos zacatecanos y se ejerce para integrar los órganos de elección popular del Estado. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. La proporción atenderá a una relación de 60% máximo para cualesquiera de los géneros en las elecciones para la integración de la Legislatura del Estado y de los ayuntamientos.

2. La falta de cumplimiento de este precepto, dará lugar a la negativa del registro de candidaturas, pudiéndose subsanar esta omisión dentro del término señalado para ese efecto.

3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección interna.

**ARTÍCULO 22**

1. Para la elección de diputadas y diputados de mayoría cada partido político o coalición, a través de su

dirigencia estatal, u órgano competente, debidamente registrado o acreditado, deberá solicitar el registro de una sola fórmula de candidatos del mismo género en cada distrito electoral en que pretendan contender, cuyo registro o sustitución estarán sujetos a lo dispuesto en esta Ley.

2. La relación total de candidatos a diputadas y diputados que por este principio solicite cada partido político o coalición, no deberá estar integrada con más del 60% de candidatos de un mismo género, tanto en los propietarios como en los suplentes.

3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección interna.

#### **ARTÍCULO 27**

...

2. Las planillas no podrán contener más del 60% de candidatas o candidatos de un mismo género. Las fórmulas de titulares y suplentes serán de un mismo género. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

#### **ARTÍCULO 28**

...

2. Las diputaciones que deberán asignarse a los partidos políticos serán 12. Cada partido político podrá solicitar se registre una lista de candidatos propietarios y suplentes, cuyos integrantes podrán ser los mismos que se hayan registrado en las fórmulas por el principio de mayoría relativa. La lista no deberá contener más del 60% de candidaturas propietarias de un mismo género, lo que también será aplicable a los suplentes.

...

7. Las disposiciones relativas al género de los candidatos o el registro de los candidatos que ostenten el carácter de migrante, se aplicarán sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señalen la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

#### **ARTÍCULO 32**

1. Los regidores de representación proporcional serán asignados a los partidos que hubieren registrado sus respectivas planillas y, además, lista plurinominal de candidatos cuyos integrantes podrán ser de los ciudadanos que aparecen en la planilla para la elección de ayuntamientos por el principio de mayoría que hubiese registrado el mismo partido político, en el número que corresponda a la población del Municipio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Municipio. En la integración de la Lista de Candidatos a Regidores por el principio de representación proporcional, ningún género estará representado en más del 60%.

...

**ARTÍCULO 117**

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados, como de ayuntamientos que presenten los partidos políticos, a través de sus dirigencias estatales o las coaliciones ante el Instituto, en ningún caso incluirán más del 60% de candidatas o candidatos propietarios y suplentes de un mismo género.

...

**ARTÍCULO 118**

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas, integradas por titulares y suplentes de un mismo género. En el primer segmento, no podrán registrarse de manera consecutiva, candidatos del mismo género. En cada uno de los dos siguientes segmentos, de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político..”

Al respecto, los accionantes señalan que la posibilidad de que un solo género represente el 60% de las candidaturas atenta contra el principio de igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer, lo que no es conforme con las bases constitucionales previstas en los artículos 1º, párrafos 2 y 3; 4º; 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal, alegando que los propios preceptos impugnados

reconocen, por una parte, la equidad de género pero al mismo tiempo anulan la aplicación de dicho principio al permitir que un solo género pueda representar el sesenta por ciento (60%) de las candidaturas en las elecciones para la integración de la Legislatura del Estado de Zacatecas y de los respectivos ayuntamientos.

En relación con lo anterior, señala la existencia de una antinomia que debe resolverse a favor del principio de equidad que establece las mismas oportunidades para los hombres y las mujeres en el caso de postulación de cargos de elección popular, dado que la previsión del registro de sesenta por ciento (60%) de un mismo género provocan una desproporción y trato desigual y no equitativo.

Abundan los accionantes en que habría una diferencia del diez por ciento (10%) entre hombres y mujeres en el registro de las candidaturas, e insisten en que de esta forma se promueve la inequidad y desigualdad entre iguales, vulnerándose la paridad de género.

En esencia, los partidos promoventes sostienen la inconstitucionalidad de los preceptos antes transcritos, debido a que los mismos prevén el registro de sesenta por ciento (60%) de candidatos de un mismo género.

**Opinión.** Antes de emitir la correspondiente opinión, conviene precisar que en primer lugar se procederá al análisis de los artículos impugnados por los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática, cuyo estudio se

realizará a la luz de la posible vulneración a los principios de equidad e igualdad, al contemplarse en ellos un porcentaje máximo de candidatos de un mismo género, en tratándose del registro de determinados candidatos a cargos de elección popular en el Estado de Zacatecas (ayuntamientos y diputados),

Lo anterior, pues las alegaciones de dichos institutos políticos se dirigen únicamente a evidenciar que el establecimiento del tope de sesenta por ciento (60%) antes referido, vulnera los principios de igualdad y equidad de género.

Hecho lo anterior, se abordará el estudio de los artículos 117, párrafo 2 y 118 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, de acuerdo con los disensos específicos que hizo valer Movimiento Ciudadano, relacionados con temas distintos al referido porcentaje.

Por lo que atañe a la vulneración al principio de equidad de género y al de igualdad, al establecerse en diversos artículos la posibilidad de que un solo género pueda representar el sesenta por ciento (60%) de las candidaturas en las elecciones de diputados y ayuntamientos en el Estado de Zacatecas, esta Sala Superior opina que tales disposiciones, a la luz del agravio hecho valer, **no son inconstitucionales.**

Los partidos accionantes pretenden demostrar la inconstitucionalidad del porcentaje en comento, reconocido en las normas impugnadas, a partir de la vulneración de los

siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 1o...**

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

**Artículo 4o.**

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

..."

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados

y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Los dispositivos constitucionales antes descritos se relacionan, para lo que al caso interesa, con la interpretación de los derechos favoreciendo en todo tiempo a las personas; la no discriminación por razón de género; la igualdad del hombre y la mujer ante la ley; el respeto a los principios rectores en materia electoral; y, finalmente, la obligación de respetar los tratados celebrados de conformidad con lo dispuesto en la Ley Fundamental.

Aunado a lo anterior, se destaca que ninguno de dichos artículos establece un parámetro respecto del porcentaje de candidatos de un mismo género que debe postularse para determinado cargo de elección popular.

Ahora bien, para arribar a la conclusión de que las normas cuestionadas, respecto de la alegación planteada, no devienen inconstitucionales, se toma en consideración el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2002, donde se razonó que el establecimiento del setenta por ciento (70%) como porcentaje máximo de un solo género en el registro de candidatos, de forma alguna transgrede el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, consagrado en el artículo 4 de la Constitución Federal.

En esta tesitura, si en el caso de la Ley Electoral del Estado

de Zacatecas se establece un porcentaje máximo de sesenta (60%) por ciento, para candidaturas a cargos de elección popular para cualquiera de los dos géneros, esta Sala Superior opina que las disposiciones que reconocen dicho porcentaje tienden a establecer una equidad aun mayor en la participación política de hombres y mujeres, con respecto al caso referido en el párrafo que antecede, por lo que si se toma como parámetro lo razonado por ese Alto Tribunal al resolver dicha acción de inconstitucionalidad, en el presente caso tampoco podría actualizarse una violación a la Constitución Federal.

Sobre el particular, conviene recalcar que ninguno de los dispositivos constitucionales que se consideran violentados por el establecimiento de la regla que se tilda de inconstitucional, contempla la obligación para instaurar porcentaje alguno en relación a las candidaturas de elección popular, sino que la finalidad de los preceptos aplicables al tema está encaminada a prohibir toda discriminación que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En efecto, esta Sala no advierte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alguna norma que obligue a instaurar porcentajes de géneros en relación a las candidaturas de elección popular en los Estados, de lo que se colige que dicha atribución corresponde a las entidades federativas.

En esta lógica, en opinión de esta Sala Superior, no puede

considerarse vulnerada la Constitución Federal por el establecimiento del porcentaje de sesenta por ciento (60%) antes mencionado, toda vez que el legislador local propició establecer, en la práctica, un grado determinado entre candidaturas de diferente género, lo que no puede ser contrario a la Ley Fundamental, pues no limita la posibilidad de participar en igualdad de circunstancias tanto a mujeres como a hombres, además de que, se insiste, queda a su arbitrio.

En efecto, el establecimiento del porcentaje multirreferido no impide que las mujeres y los hombres participen en una contienda en igualdad de circunstancias, pues no limita la posibilidad de participar en los diversos métodos de selección partidista a efecto de ser designados candidatos de elección popular, bien sea formando parte del cuarenta por ciento (40%) o del sesenta por ciento (60%) restante, dependiendo las circunstancias particulares de cada instituto político; dicho de otra forma, el derecho de ser votado para todos los cargos de elección consagrado en la Constitución Federal no se trastoca con el establecimiento de tales porcentajes.

En este sentido, contrario a lo manifestado, esta Sala Superior no advierte que el establecimiento del porcentaje en cuestión contravenga los principios de igualdad, equidad y no discriminación de la Constitución Federal, al establecerse un porcentaje cierto en las candidaturas para acceder a los cargos de elección popular a nivel estatal, por lo que se opina que los artículos 7; 22; 27, párrafo 2; 28 párrafos 2 y 7; 32,

párrafo 1; 117 párrafo 1 y 118 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, no devienen inconstitucionales a la luz de la alegación planteada por los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática.

En otro orden de ideas, por lo que atañe a las alegaciones específicas que Movimiento Ciudadano expone, respecto de los artículos 117, párrafo 2 y 118 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, este órgano colegiado opina que las relacionadas con el tema de equidad de género, **tampoco resultan inconstitucionales**, mientras que las relacionadas con el tema de reconocimiento de la alternancia de género hasta la etapa de sustituciones **sí deviene inconstitucional** atento a lo siguiente.

Dice el referido partido que la redacción del párrafo 2 del artículo 117 antes citado relega la observancia de los principios de equidad de género y alternancia de candidatos hasta el momento de la sustitución de candidatos y no en el registro, con lo que se vulneran los artículos 4º y 35, fracción II de la Constitución Federal.

Al respecto, conviene traer a cuentas el contenido del artículo que se tilda de inconstitucional:

**"ARTÍCULO 117**

...

2. Las listas de candidaturas por ambos principios deberán estar integradas por fórmulas de titulares y suplentes de un mismo género, y en las sustituciones que realicen los partidos o coaliciones, deberán respetar el principio de equidad entre los géneros y alternancia de género.

En opinión de esta Sala, dicho artículo no debe ser analizado de manera aislada, pues las cuestiones atinentes a la equidad de género, contrario a lo manifestado, sí se encuentran inmersas en la primera parte del mismo (etapa de registro), reservando el estudio de las relativas a la alternancia de género, para más adelante.

Para demostrar lo anterior debe tenerse presente que el inicio del mencionado artículo refiere que las listas de candidaturas por ambos principios *deberán estar integradas por fórmulas de titulares y suplentes de un mismo género*. Ello implica un reconocimiento al principio de equidad de género, pues la experiencia de procesos electorales anteriores hizo evidente la realización de un fraude a la ley cuando se postulaban mujeres propietarias y hombres suplentes que, una vez iniciadas las funciones, obligaban a la renuncia de las propietarias para protestar el cargo el suplente, cuestión que a través del artículo que se considera inconstitucional, se evita en el Estado de Zacatecas y que innegablemente debe ser considerado como una regulación basada en el principio de equidad de género.

En esta tesitura, es innegable que el principio de equidad de género sí se encuentra inmerso desde la etapa de registro de candidatos al establecerse previsiones tales como, que la fórmula de una planilla (propietario y suplente) sean del mismo género, así como el tope de candidaturas de un mismo género a sesenta por ciento (60%)

Por otra parte, respecto del tema de alternancia de género, en tratándose de candidaturas de elección popular se regula, además del artículo bajo estudio en el diverso 118 y en el propio 117, párrafo 1, los cuales establecen un tope de sesenta por ciento (60%) de candidatas o candidatos propietarios y suplentes del mismo género, así como una segmentación de listas a partir de las cuales no pueden registrarse de manera consecutiva candidatos de un mismo género, sin embargo dicha previsión se establece a partir de la etapa de sustituciones y no desde el registro.

En efecto, en el artículo 117, párrafo 2 se reconoce el respeto a la alternancia de género, pero en el caso de sustituciones de candidaturas que lleven a cabo los partidos y coaliciones, lo que implica que, en caso de no existir sustituciones, no sería obligatorio respetar el principio de alternancia.

Ello se corrobora con el contenido del artículo 118 de la multicitada Ley Electoral de Zacatecas, a través del cual se regula la segmentación de las listas plurinominales, refiriendo, lo siguiente:

- Que las listas de representación proporcional se integran por tres segmentos de tres candidaturas, integradas por titulares y suplentes de un mismo género. Lo anterior demuestra la redacción de un artículo con perspectiva de género;
- Que en el primero de esos segmentos no pueden registrarse **de manera consecutiva**, candidatos del mismo género. Este es el único caso en el que se

respeta, desde la etapa de registro, la alternancia de género, existiendo dos posibilidades de registro:

PRIMERA		SEGUNDA	
PROPIETARIO	SUPLENTE	PROPIETARIO	SUPLENTE
HOMBRE	HOMBRE	MUJER	MUJER
MUJER	MUJER	HOMBRE	HOMBRE
HOMBRE	HOMBRE	MUJER	MUJER

- Que en los siguientes dos segmentos se exige que de cada lista exista una candidatura de género distinto, lo que implica las siguientes combinaciones de registro:

PRIMERA		SEGUNDA	
PROPIETARIO	SUPLENTE	PROPIETARIO	SUPLENTE
HOMBRE	HOMBRE	MUJER	MUJER
HOMBRE	HOMBRE	MUJER	MUJER
MUJER	MUJER	HOMBRE	HOMBRE

Como puede constatarse de lo anterior, tanto el caso del segundo y tercer segmento a que se refiere el artículo 118 en estudio no se exige la alternancia de género.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que la regla de alternancia de géneros en las listas de representación proporcional permite a los partidos políticos cumplir con ese deber, puesto que incrementa la posibilidad de que los representantes electos a través de ese sistema electoral sean tanto de sexo femenino como masculino y, al mismo tiempo, hace factible que exista mayor equilibrio entre ambos sexos, al menos, en lo referente a los cargos electos por ese principio.

Ciertamente, si en las listas de representación proporcional

se encuentran intercalados los géneros hombre y mujer, la oportunidad de alcanzar una curul para ambos sexos es más o menos semejante.

En cambio, si los primeros lugares de la lista son ocupados por candidatos del mismo género, entonces, la posibilidad de que los candidatos del otro sexo alcancen un cargo de elección popular se reduce considerablemente, ya que, de acuerdo con el método de asignación establecido en el código electoral federal, las curules de representación proporcional se reparten entre varios partidos políticos o coaliciones, en orden decreciente, según la lista registrada, conforme con la votación obtenida por cada uno de ellos, y en atención a ciertas reglas, como los límites a la sobrerrepresentación o el umbral mínimo para acceder a la asignación. Por estas razones, la posibilidad de obtener un cargo de representación proporcional es significativamente mayor para los primeros lugares de la lista.

Lo anterior evidencia que la igualdad de oportunidades y paridad de género exigidas por los preceptos citados se logran en mayor medida a través de la regla de alternancia individual y sucesiva de candidaturas de distinto género, de ahí que se estima que el artículo 117 párrafo 2, al reconocer la alternancia de género a partir de la etapa de sustituciones de candidatos, y no desde la etapa de registro, deviene inconstitucional, al igual que el diverso artículo 118, en la parte que regula los segmentos dos y tres de las listas de representación proporcional, pues únicamente obliga al

partido o coalición a que una de las tres candidaturas sea de género distinto, pero no hace referencia a la alternancia, lo que abre la posibilidad de repetir candidaturas de un género, tal como se evidenció en los ejemplos anteriores, de ahí que se estime inconstitucional.

**TERCERO.-** Movimiento Ciudadano reclama la inconstitucionalidad del artículo 40, párrafo 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cuyo contenido es el siguiente:

**ARTÍCULO 40**

...

3. Comprobarán en forma fehaciente tener domicilio propio y permanente en la capital del Estado, y acreditarán poseer instalaciones idóneas para el desarrollo de las actividades, objetivos y fines del partido.”

Al respecto sostiene, en esencia, que la norma impugnada no expone de manera nítida los criterios para considerar *idóneas* las instalaciones de los partidos políticos, por lo que se deja al arbitrio de la autoridad electoral la evaluación de los inmuebles que ocupen los institutos políticos, lo que se traduce en incertidumbre e inseguridad hacia los participantes del proceso electoral, vulnerándose el principio de certeza, rector de los procesos electorales en términos de lo preceptuado en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal.

**Opinión.** Esta Sala Superior opina que el precepto impugnado **es inconstitucional**.

El precepto que se combate establece como uno de los

requisitos para que un partido político nacional obtenga su acreditación para participar en las contiendas electorales estatales, el *poseer instalaciones **idóneas** para el desarrollo de las actividades, objetivos y fines del partido.*

Sobre el particular esta Sala Superior tiene presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2010, abordó lo relativo a que los Estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención en los procesos electorales locales, de los partidos políticos nacionales, y que la disposición del Código Electoral del Estado de Coahuila que obliga a los citados partidos a acreditar **el mantener representantes y oficinas en, cuando menos, los diez municipios de mayor población del estado** no es inconstitucional, entre otras cosas, porque aun cuando la Constitución reconoce la libertad de auto organización y auto conformación de los partidos, lo cierto es que el ejercicio de dicha potestad no puede llevarse a cabo sin ningún límite, al tratarse de entes al servicio de la sociedad civil.

En esa ocasión, dicho Alto Tribunal consideró que la disposición antes mencionada no interfería con la prerrogativa de los partidos de organizar con plena libertad su vida interna y, por el contrario, permitía el acceso al financiamiento público, de ahí la conclusión en el sentido de que el entonces precepto combatido, a través del cual se exige a los partidos políticos nacionales contar con determinado número de oficinas en el Estado de Coahuila,

encontraba razonabilidad debido a que el financiamiento público se otorga, entre otras cosas, para el sostenimiento de su estructura y sus oficinas de representación.

En relación con lo anterior, esta Sala Superior tiene presente también que en términos del artículo 116, fracción IV, constitucional, los estados tienen atribuciones para regular en la legislación ordinaria la forma de participación de los partidos políticos en los procedimientos electorales locales.

A pesar de los pronunciamientos antes previstos y atendiendo al concepto de invalidez expresado por Movimiento Ciudadano, se estima necesario precisar que, en el caso, no se está sometiendo a juicio de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación la obligación de que los partidos políticos nacionales cuenten con instalaciones en el Estado de Zacatecas, como parte de los requisitos para obtener su acreditación y estar en aptitud de participar en las diferentes elecciones a celebrarse en dicha entidad; lo que se está poniendo en tela de juicio es la palabra *idoneidad*, pues la redacción del numeral bajo opinión, exige que las instalaciones sean *idóneas para el desarrollo de las actividades, objetivos y fines del partido*.

Dicha palabra, en opinión de los integrantes de esta Sala Superior, genera incertidumbre sobre el tipo de instalaciones que pueden exigirse por parte del órgano administrativo electoral para estar en posibilidad de que un partido político nacional obtenga la acreditación respectiva y, en consecuencia, pueda participar en los comicios locales.

En efecto, el legislador de Zacatecas decidió establecer como un requisito para la obtención de la acreditación en comento el que los partidos políticos nacionales cuenten con instalaciones idóneas, sin embargo, no establece parámetros ni criterios para determinar qué puede entenderse por idóneo, lo que provoca la posibilidad de que la autoridad electoral, arbitrariamente, determine si las instalaciones de los partidos resultan adecuadas o no para el cumplimiento de fines, el desarrollo de actividades y el alcance de los objetivos.

Ahora bien, la disposición bajo análisis, en los términos que se encuentra redactada, permite que la autoridad administrativa electoral, de manera discrecional determine si un partido cumple con el requisito de tener instalaciones idóneas o no, sin que exista, se insiste un parámetro que sirva como base al partido para estar en posibilidad de prepararse adecuadamente para cumplir con dicha previsión.

Ello, sin dejar de tomar en cuenta que los partidos políticos llevan a cabo diversas actividades para el cumplimiento de sus fines y el desarrollo de sus objetivos, las cuales no necesariamente se reflejan en el tipo de instalaciones con que cuentan, pues, por ejemplo, los militantes de los diversos institutos políticos realizan trabajo de campo para obtener adherentes, simpatizantes, actividad que no se realiza dentro de instalaciones.

Finalmente, también se advierte que la obligación de que los partidos políticos nacionales cuenten con *instalaciones idóneas* no se refleja en el caso de los partidos políticos

estatales, pues la legislación bajo estudio no obliga a éstos últimos en este sentido, lo que también vulnera los artículos 41, 116 y 134 constitucionales que establecen el principio de equidad en materia electoral, mediante el cual se pretende garantizar que determinadas condiciones materiales y jurídicas no favorezcan, en particular, a alguno de los participantes de la contienda, a través del establecimiento de reglas, principios y condiciones para que ningún contendiente tenga ventaja sobre otro.

Así las cosas, esta Sala Superior estima que la inclusión del adjetivo calificativo *idóneo* en cuanto a las instalaciones que deben tener los partidos políticos nacionales en el Estado de Zacatecas, sin el establecimiento de reglas claras que permitan establecer qué requisitos mínimos deben cumplirse para obtener dicha calificación, crea incertidumbre en dichos actores políticos y, por ende, conculca el principio de certeza que rige los procesos en materia electoral, por lo que se vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal.

**CUARTO.-** Movimiento Ciudadano alega que los artículos 28, párrafo 2 y 32 párrafo 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, son inconstitucionales.

El contenido de los citados numerales es el siguiente:

**“ARTÍCULO 28**

...

2. Las diputaciones que deberán asignarse a los partidos políticos serán 12. Cada partido político podrá

solicitar se registre una lista de candidatos propietarios y suplentes, cuyos integrantes podrán ser los mismos que se hayan registrado en las fórmulas por el principio de mayoría relativa. La lista no deberá contener mas del 60% de candidaturas propietarias de un mismo género, lo que también será aplicable a los suplentes.

**ARTÍCULO 32**

1. Los regidores de representación proporcional serán asignados a los partidos que hubieren registrado sus respectivas planillas y, además, lista plurinominal de candidatos cuyos integrantes podrán ser de los ciudadanos que aparecen en la planilla para la elección de ayuntamientos por el principio de mayoría que hubiese registrado el mismo partido político, en el número que corresponda a la población del Municipio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Municipio. En la integración de la Lista de Candidatos a Regidores por el principio de representación proporcional, ningún género estará representado en más del 60%. La asignación se sujetará a las siguientes reglas:

...”

En relación con dichos dispositivos legales, refiere que la redacción de los mismos provoca la vulneración a los principios de equidad e igualdad, sin citar algún artículo de la Constitución Federal con el que se confronten.

Señala que los artículos involucrados contemplan la posibilidad de que los partidos puedan registrar, respecto de sus listas de candidatos propietarios y suplentes por el principio de representación proporcional, a los mismos candidatos que haya registrado en las fórmulas o planillas por el principio de mayoría relativa, sin que exista una proporción o medida respecto al número de candidatos a los que tendrán derecho a registrar por ambas vías.

**Opinión.** Esta Sala Superior opina que el precepto

impugnado **no es inconstitucional**.

El artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere, respecto de los representantes en las legislaturas de los Estados, lo siguiente:

- Que será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.
- Que los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato, ni como suplentes;
- Que los suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio;
- Que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

Como puede advertirse, la Constitución Federal no establece limitante alguna en relación con el tema bajo opinión; es decir, no existe prohibición expresa para que un candidato de mayoría relativa pueda participar al mismo tiempo como

candidato de representación proporcional, en tratándose de diputados o de ayuntamientos. Incluso, la propia Constitución remite a los términos que señalen *sus* leyes, lo que quiere decir, en opinión de esta Sala, que existe remisión para que tal regulación se lleva a cabo por el legislador local.

Sobre el particular, resulta relevante traer a cuentas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en el establecimiento del principio de representación proporcional en el ámbito estatal, no existe obligación por parte de las Legislaturas locales de seguir reglas específicas para efectos de su regulación, ya que conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema el principio de representación proporcional sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto.

Aunado a lo anterior, explica que la reglamentación específica es responsabilidad directa de dichas legislaturas puesto que, sobre el particular, la Constitución Federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, establece expresamente que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, siempre y cuando no contravenga las *bases generales* salvaguardadas por la Constitución Federal que garantizan la efectividad del sistema electoral.

Dichas *bases generales* se han establecido en la la tesis de jurisprudencia P./J. 68/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es el siguiente: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL." y se enlistan a

continuación:

**Primera.** Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

**Segunda.** Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.

**Tercera.** Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.

**Cuarta.** Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

**Quinta.** El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales.

**Sexta.** Establecimiento de un límite a la sobre-representación.

**Séptima.** Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

En ninguna de las anteriores *bases generales* se incluye prohibición alguna para que un partido incluya a sus candidatos de mayoría relativa en las listas de representación proporcional, tanto en el caso de diputados como en el de ayuntamientos.

Así las cosas, al no existir ninguna prohibición, no puede limitarse la decisión del legislador de Zacatecas de permitir que en dicha entidad se participe bajo esa modalidad.

No debe perderse de vista que la disposición bajo opinión es potestativa y de ninguna manera obliga a partido político alguno a realizar el registro en esos términos, por lo que

Movimiento Ciudadano queda en libertad de decidir si permite que sus candidatos de mayoría relativa participen o no bajo el principio de representación proporcional, atendiendo a su libertad auto organizativa.

**QUINTO.-** Movimiento Ciudadano se duele del contenido del artículo 28, párrafo 6 y 29 párrafo 2, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cuyo contenido es el siguiente:

**‘ARTÍCULO 28**

...

6. La asignación de diputados con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos que logren en su favor, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal efectiva. En caso de que un partido político obtenga por el principio de mayoría relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minoría.’

**‘ARTÍCULO 29**

...

2. Una vez que se haya cumplido el procedimiento previsto en las bases anteriores, se procederá a lo siguiente:

I. Para la asignación a que se refieren los numerales 4, 5 y 6 del artículo anterior, relativos a la fórmula de candidatos con carácter migrante, el Consejo General aplicará, al caso de cada uno de los dos partidos que hubiesen obtenido, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal efectiva, los criterios que a continuación se indican:

a) Si tuviere derecho a la asignación de dos diputados, el primero será, el que ocupe tal lugar en la lista estatal registrada, y el segundo, el candidato con carácter migrante;

b). Si tuviere derecho a la asignación de tres

diputados el primero y el segundo serán, el primero y segundo de la lista estatal registrada, y el tercero, el candidato con carácter migrante;

c). Si tuviere derecho a la asignación de cuatro diputados el primero, segundo y tercero serán, el primero, segundo y tercero de la lista estatal registrada, y el cuarto, el candidato con carácter migrante; y

d). Si tuviere derecho a la asignación de cinco diputados, el primero, segundo, tercero y cuarto serán, el primero, segundo, tercero y cuarto de la lista estatal registrada, y el quinto, el candidato con carácter migrante.'

Al respecto, el instituto político accionante se duele de que en dicha asignación solamente participan los dos partidos con mejores porcentajes de votación estatal efectiva, lo que en su concepto genera una afectación al sistema de representación proporcional y al valor del pluralismo político que tutela, al dejarse fuera de la misma a los demás institutos políticos, sin fundamento jurídico alguno, haciéndose nugatorio el derecho a acceder a la asignación de dichas diputaciones.

Refiere que la exclusión afecta el espíritu de proporcionalidad al dejar de atender el principio de acceso de los partidos, en condiciones de igualdad, a la asignación de diputados por el mencionado principio.

**Opinión.** Esta Sala Superior opina que el precepto impugnado **no es inconstitucional**.

Desde la óptica de esta Sala Superior, el partido accionante parte de una premisa errónea, pues considera afectado el derecho de participar en las asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, por el hecho de no haber obtenido el primero y segundo lugar en la votación

estatal efectiva, cuando lo cierto es que a lo único que no tiene derecho, en términos de las disposiciones impugnadas, es a participar en la diputación de migrante o binacional, pero su participación en la asignación correspondiente se encuentra a salvo.

Sobre el particular, conviene precisar que en el Estado de Zacatecas existe la figura del candidato migrante el cual, en términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafo 1, fracción VIII de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, es la persona que cumpliendo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía, pretende ocupar un cargo de elección popular, poseyendo ciudadanía zacatecana y residencia binacional.

En relación con lo anterior, el artículo 21 del mismo ordenamiento electoral especifica que la Legislatura del Estado se compondrá por dieciocho diputados de mayoría relativa, electos en distritos uninominales, y doce diputados de representación proporcional electos en una sola circunscripción electoral.

De estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales.

Asimismo, se establece en el párrafo 2 del artículo en comento, que ningún partido podrá tener más de dieciocho diputados en la Legislatura por ambos principios.

Ahora bien, los artículos que se estiman inconstitucionales

refieren que en la asignación de diputados migrante o binacional solamente participarán los dos partidos con mejor porcentaje de votación, es decir, la asignación de un diputado con el carácter de migrante representa un privilegio para quienes obtuvieron un mejor resultado a nivel estatal.

Sin embargo, dicha determinación no vulnera precepto constitucional alguno y es acorde con las bases constitucionales que en materia de asignación por el principio de representación proporcional ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que han sido transcritas con anterioridad.

En efecto, aún cuando se trata de un beneficio en el que solamente participan los partidos con mejor porcentaje de votación estatal, lo cierto es que dicha asignación se encuentra acotada de conformidad con lo siguiente:

- Si un partido obtuvo el triunfo en las dieciocho diputaciones por mayoría relativa, no tendrá acceso a la diputación del candidato migrante o binacional en términos de artículo 28, párrafo 3 de la Ley bajo estudio (evita la sobre representación, respetando el tope establecido en el artículo 21 de la Ley Electoral local);
- En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, cada lugar se asigna de acuerdo con el porcentaje de votación estatal efectiva, incluido el candidato que tuviera la calidad de migrante; es decir, el hecho de haber obtenido del primero y segundo lugar en la

votación estatal efectiva, da la posibilidad de obtener la diputación de representación proporcional de candidato migrante, pero dicha diputación también es tomada en cuenta para efectos de disminuir el porcentaje del partido beneficiado (artículo 29, párrafo 1, fracción II de la ley electoral estatal)

Dicho de otra forma, el único beneficio obtenido es el acceso del candidato migrante a la legislatura como diputado, pero dicho privilegio se descuenta del porcentaje de votación obtenida por los dos partidos que obtuvieron los mejores porcentajes de votación en la elección, pero no implica una asignación automática fuera de procedimiento ordinario.

En este orden de ideas, la asignación representa un beneficio a favor de los dos partidos con mejores porcentajes en la votación respectiva, pero que al no romper con ninguna base constitucional en materia de representación proporcional, debe ser entendida como parte de la libertad con que cuentan las legislaturas de los Estados de la República para legislar en dicha materia, de ahí que, como se adelantó, se estima que dicho precepto es acorde con el orden constitucional federal.

**SEXTO.** Movimiento Ciudadano refiere la actualización de diversas violaciones al proceso legislativo, señalando que existieron irregularidades, puesto que, si bien se respetó el derecho de participación de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria, no menos cierto es que en su concepto, no se cumplió con el procedimiento legal correspondiente, ello en acatamiento a los artículos 44, 45,

47, 51 a 64 y 125, fracciones I, IV y V de la Ley Orgánica del Congreso local.

Al respecto se advierte que la intención del actor es demostrar la inconstitucionalidad de la reforma a partir de una aparente violación al proceso legislativo.

Al respecto, esta Sala Superior considera que tal planteamiento tiene relación con la aparente vulneración al proceso de creación de la norma, lo que en principio tendría relación con temas que pertenecen a la Ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional, en lo particular, por lo que no se requeriría la opinión especializada de este órgano jurisdiccional, en razón de que no son temas exclusivos del Derecho Electoral.

**SÉPTIMO.** Los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática reclaman la inconstitucionalidad del artículo 15, párrafos 1, fracción XI y 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, mismos que refieren lo siguiente:

**“ARTÍCULO 15**

1. Para ser presidente municipal, síndico o regidor del ayuntamiento se requiere:”

XI. Los integrantes del Ayuntamiento en funciones no podrán ser postulados en la planilla a contender en la siguiente elección. Los suplentes podrán contender para cualquier cargo en la calidad de propietarios, siempre y cuando no hayan desempeñado en su ejercicio funciones de propietarios.

2. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación ocupen un puesto que legalmente deba ser de elección popular, no podrán ser electos para el período inmediato con ningún carácter.”

Manifiestan que el contenido antes transcrito limita el derecho al voto pasivo a cualquier cargo de elección y no guarda conformidad con el principio de no reelección, ya que habla de que los integrantes del ayuntamiento en funciones no podrán ser postulados para la siguiente elección.

Al respecto, refieren que sólo deben ser considerados en tal prohibición los integrantes del ayuntamiento pero de elección popular, no así los demás trabajadores del mismo.

Aunado a lo anterior se duelen de que el segundo párrafo del artículo bajo estudio establezca una limitación absoluta al señalar que *las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación ocupen un puesto que legalmente deba ser de elección popular, no podrán ser electos para el período inmediato con ningún carácter.*

En su concepto, se vulnera el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dicho artículo, en la parte controvertida, debe declararse inconstitucional.

**Opinión.** En concepto de esta Sala Superior, el artículo 15, párrafo 1 fracción 11 y párrafo 2 **no adolece de inconstitucionalidad,**

En efecto, el artículo 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios respecto del tema de no reelección en tratándose de ayuntamientos, a saber:

- Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato;
- Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato;
- Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; y,
- Los funcionarios que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Sobre el particular, esta Sala Superior ha sostenido que el principio de no reelección, aplicable para los integrantes de los ayuntamientos, tiene lugar en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a)** Cuando sean electos en forma directa, es decir, como resultado de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, procedimiento por el cual el pueblo ejerce su poder soberano.
- b)** Cuando sean electos de manera indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, independientemente de la denominación que reciban, pero siempre que desempeñen las funciones propias de los cargos relativos a los integrantes de los ayuntamientos, elegibles democráticamente, en los términos señalados en el inciso anterior.

De lo anterior se advierte que el objeto fundamental de la disposición constitucional que se analiza, en lo que toca a la organización política del municipio, radica en que por regla general, éste sea gobernado por un ayuntamiento de elección popular mediante voto universal, libre, secreto y directo, y que los restantes imperativos robustecen esa finalidad y regulan las situaciones de excepción.

Así pues, las disposiciones complementarias tienden prioritariamente a la consecución del mismo valor, es decir, a que ordinariamente los ayuntamientos dimanen de elecciones populares, periódicas, sin admitir la reelección formal o material, bajo ningún mecanismo o disfraz,.

Para esto, se tomaron en cuenta situaciones anómalas que ocurrieron con antelación y que recoge la experiencia histórica, como fue el caso de que algunos gobiernos estatales o caudillos, aprovecharon su gran influencia, en determinadas regiones del país, para implementar diversos mecanismos, y lograr que un ayuntamiento, una vez electo, o ya instalado, no funcionara realmente, para conducir a su desaparición, o coaccionando a sus miembros a la renuncia, etcétera, y así, mediante el nombramiento o designación de alguna autoridad, se pudieran suplir a los integrantes de los ayuntamientos con personas que les fueran afines, mismas que, una vez finalizado el período en el cual sustituyeron a las autoridades electas, llegaban a aprovechar la posición que les proporcionaba el ejercicio del poder, para postularse en las elecciones correspondientes al siguiente período de

gobierno municipal, con alteración de las condiciones en que se debe llevar a cabo una contienda electoral democrática con la consiguiente prolongación de su mandato; y ante tales experiencias, se tomaron las medidas constitucionales que se estimaron necesarias y adecuadas para evitar la reelección formal o material, para lo que se determinó, a final de cuentas, que los integrantes de un ayuntamiento que fueran elegibles mediante elecciones democráticas, no podrían ocupar cualquiera de esos cargos de elección popular durante todo o parte de dos períodos consecutivos, cualquiera que fuera el origen o la fuente de que hubieran emanado: por elección directa, elección indirecta, designación o nombramiento.

Dicho lo anterior, en opinión de los integrantes de esta Sala Superior la parte correspondiente del artículo impugnado se encuentra ajustada a lo establecido por el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal.

En efecto, de la redacción de la fracción XI del citado numeral se advierte la prohibición para que los *integrantes del ayuntamiento en funciones*, sean postulados en la planilla a contender en la siguiente elección.

Dicha disposición es similar a la establecida en el artículo 115 antes citado, sin que sea óbice para considerar lo anterior que en la disposición constitucional se señale con precisión a qué cargos se refiere (presidente municipal, regidor y síndico) y en la disposición impugnada únicamente se hable de *integrantes del ayuntamiento en funciones*.

Ello, pues a juicio de esta Sala Superior, tal disposición no debe ser entendida de manera aislada, sino como parte de un conjunto de normas que se ubica, específicamente dentro de los artículos que regulan la conformación de los ayuntamientos en el Estado de Zacatecas.

Así las cosas, si se analiza el mismo artículo 15, se advierte que se encuentra inmerso dentro del Capítulo Tercero, intitulado *de los requisitos de elegibilidad para la elección e integración de los ayuntamientos del Estado*; luego, el título del citado artículo es *requisitos para ser integrante del Ayuntamiento*; finalmente, el inicio de dicho numeral es *Para ser presidente municipal, síndico o regidor del Ayuntamiento se requiere*.

Las anteriores referencias, dan cuenta de que el legislador del Estado de Zacatecas, al utilizar la palabra *integrante*, en esta parte de la ley bajo estudio, se refiere al presidente municipal, síndico o regidor de los ayuntamientos que conforman dicha Entidad, de ahí que la frase *los integrantes del Ayuntamiento en funciones no podrán ser postulados en la planilla a contender en la siguiente elección*, debe ser entendida hacia los funcionarios de elección popular que forman parte del ayuntamiento y no, como pretenden hacerlo valer los accionantes, como cualquier trabajador del citado ayuntamiento.

Robustece lo anterior, el contenido del artículo 241 de la misma ley, inmerso en el capítulo relacionado con los cómputos *municipales y la declaración de validez de la*

*elección de ayuntamientos, que señala, en la parte que interesa, que el cómputo municipal de la votación para elegir integrantes del ayuntamiento se sujetará al procedimiento siguiente.*

Como puede advertirse de lo anterior, incluso en otra partes de la propia ley bajo estudio, el legislador de Zacatecas utiliza la palabra *integrantes* para hacer referencia a los cargos de elección popular de un ayuntamiento, cuestión que refuerza la conclusión anterior.

Por iguales consideraciones, se estima que resulta constitucional el párrafo 2 del artículo 15 de la Ley Electoral de Zacatecas que refiere que *las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación ocupen un puesto que legalmente deba ser de elección popular, no podrán ser electos para el periodo inmediato con ningún carácter.*

Dicha previsión, al encontrarse dentro del capítulo y específicamente como parte del artículo que especifica los requisitos para ser integrante de un Ayuntamiento, debe ser entendida como una prohibición dentro del ámbito municipal, es decir, el haber ejercido el cargo de presidente municipal, regidor o síndico por una determinación diversa a la elección popular directa.

Tal previsión, en opinión de esta Sala, también es acorde con el citado artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, en la parte que *las personas que por elección*

*indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos (refiriéndose a presidente, sindico o regidor), cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato.*

**OCTAVO.** Los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática reclaman la inconstitucionalidad de los artículos 63, párrafo 1, fracción VI y 72, párrafo VI de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cuyo contenido se transcribe a continuación:

**“ARTÍCULO 63**

1. El financiamiento público para el desarrollo de las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales de carácter constitucional, se regula conforme a las disposiciones siguientes:

...

VI. La Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, previo acuerdo del Consejo General podrá practicar las auditorías y revisiones que estime pertinentes a efecto de verificar los recursos que los candidatos, partidos políticos y coaliciones destinen a las campañas electorales y que éstos no rebasen los topes de gastos de campaña acordados por el Consejo General. La práctica de auditorías y revisiones sólo podrá realizarse treinta días naturales posteriores al día de la elección.

**ARTÍCULO 72**

1. El Consejo General del Instituto determinará los topes de los gastos de precampaña y de campaña que realicen los partidos políticos, para la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, y de los miembros de los ayuntamientos de la Entidad.

...

6. El Consejo General podrá ordenar a la comisión fiscalizadora, la realización de auditorías de propaganda,

auditorías contables y revisiones a los gastos de campaña, treinta días naturales posteriores al día de la elección, la información derivada de estas revisiones formará parte del proceso de revisión de estos gastos.”

Sobre el particular, señalan los institutos políticos accionantes que el contenido de los citados numerales limita el ejercicio de la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral a treinta días naturales posteriores al día de la jornada electoral, lo que es incongruente con lo previsto en el artículo 77, párrafo 1, fracción VII de la propia ley electoral, en donde se dispone, entre otras cosas, la atribución de la Comisión de Fiscalización de ordenar y practica en cualquier tiempo, visitas de verificación a los partidos políticos, a fin de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones y veracidad de sus informes.

Debido a lo anterior, los accionantes proponen la inconstitucionalidad del citado precepto legal al atentar contra los principios rectores de la función electoral y de los criterios y establecimiento de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los candidatos y los partidos, sin guardar conformidad con las bases constitucionales previstas en los incisos b) y h) de la fracción IV del artículo 116 constitucional.

**Opinión:** Para los integrantes de este órgano jurisdiccional electoral, los artículos en comento **no vulneran** la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar, debe dejarse en claro que el procedimiento de fiscalización previsto en los artículos que se estiman

inconstitucionales, tiene como finalidad verificar los recursos que los candidatos, partidos y coaliciones destinan a campañas electorales, a efecto de corroborar que no se rebasen los topes de gastos de campaña acordados por el órgano superior de dirección del Instituto Electoral local, de ahí que sea razonable que las facultades para iniciar dicho procedimiento tenga como fecha límite treinta días naturales posteriores al día de la elección, pues el mismo se establece como una actuación específica a desarrollar por la Comisión de Fiscalización durante las campañas electorales que tiene por objeto conocer si alguno de los sujetos obligados rebasó o no el tope de gastos de campaña.

Ahora bien, en opinión de esta Sala Superior, la anterior determinación no acota la posibilidad de la autoridad fiscalizadora estatal pueda llevar a cabo, en cualquier tiempo, visitas de verificación a los partidos, a fin de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, sólo que dicha actividad, en tratándose de gastos durante campañas electorales únicamente la podrá llevar a cabo dentro del plazo establecido en el citado artículo 63, párrafo 1, fracción VI de la Ley Electoral de Zacatecas.

Se trata de una norma relacionada con la facultad fiscalizadora pero que regula específicamente el tema de las campañas electorales, de ahí que se estima razonable el establecimiento del plazo controvertido, pues es claro que el mismo tiene que ver únicamente con la facultad de dicha autoridad en esa parte del proceso electoral.

Incluso, visto desde una óptica distinta a la planteada por los accionantes, la determinación impugnada obliga a la autoridad fiscalizadora a llevar a cabo de manera pronta y expedita los procedimientos atinentes a efecto de conocer los gastos erogados por los contendientes en una elección, a efecto de conocer su comportamiento, lo que se traduce en la necesidad de los partidos, coaliciones y candidatos de tener actualizada la información relacionada con sus gastos de campaña.

Así las cosas, esta Sala Superior no advierte como la previsión de realizar revisión y auditorias en el tema de campaña, durante determinado tiempo, pudiese vulnerar algún precepto o principio constitucional, pues desde la óptica de este Tribunal electoral no se advierte limitación alguna a la facultad fiscalizadora.

**NOVENO.** Los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática impugnan el contenido del artículo 93, párrafo 3, del la Ley del Estado de Zacatecas alegando que se viola el principio de igualdad y la libertad de asociación, al establecer que los partidos políticos nacionales o estatales con registro, que vayan a participar por primera vez en una elección local, no podrán hacerlo en coalición.

En su concepto, tal previsión no guarda conformidad con el artículo 1º, 9 y 35, fracción III de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, refiere que si en el actual modelo estatal

de coaliciones electorales cada partido conserva su emblema y recibe su votación de manera individual, la cual se suma a la de los partidos coaligado, no existe razón que justifique un trato distinto en materia de conformación de coaliciones respecto de los partidos que participan por primera vez en un proceso electoral local, de ahí la invalidez de la porción normativa impugnada.

Conviene precisar que el artículo a que se refieren los accionantes no es el 93, párrafo 3, sino el 95 párrafo 3, cuyo contenido es el siguiente:

**ARTÍCULO 95.**

Los partidos políticos nacionales o estatales con registro, que vayan a participar por primera vez en una elección local, no podrán hacerlo en coalición.

**Opinión:** Para esta Sala Superior el artículo controvertido **no es inconstitucional**, debido a que no atenta contra alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con independencia de que pudiera asistirles la razón a los partidos políticos promoventes, respecto a que el actual modelo de coaliciones en el Estado de Zacatecas permite conocer cuántos sufragios obtuvo en lo individual cada partido integrante de una coalición, ello no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la parte conducente del precepto impugnado, pues la disposición, *per se* no atenta contra ningún precepto constitucional, además de que, en opinión de esta Sala Superior, debido a experiencias de

procesos electorales pasados, se evidencia un comportamiento distinto del electorado en cuanto a la emisión de sufragios por un partidos en lo individual y por una coalición.

Sobre el particular, esta Sala Superior estima que la disposición impugnada no vulnera la garantía de asociación contemplada en el artículo 9º, ni siquiera a la luz de interpretación solicitada en términos del 1º y del 35 fracción III de la Constitución Federal.

Ello, debido a que la prerrogativa de asociarse y reunirse pacíficamente con fines lícitos, es una prerrogativa a favor de los ciudadanos y no de partidos políticos. Dicha garantía se encuentra a salvo, en tratándose del tema en cuestión, ya que los ciudadanos pueden asociarse o reunirse bajo el amparo del partido que por primera vez participe en la elección local, sin que sea necesario que lo haga en coalición, de ahí que no se vulnera el citado artículo.

A este respecto, conviene tener presente que para esta Sala Superior, la disposición impugnada, tiene por objeto conocer la fuerza real que tiene el partido de reciente creación o de reciente acreditación en un proceso comicial, cuestión que le permitirá demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo individual para obtener un porcentaje que le permita, por lo menos conservar el registro, acceder a las prerrogativas estatales e, incluso, a algún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, lo que evidentemente se vería empañado si desde la primera

incursión estatal lo hace coaligado a cualquier otro instituto político.

En efecto, la participación en coalición implicaría la identificación del partido *de reciente creación y acreditación* con otro partido y con un candidato que de manera común se postula por dos o más institutos políticos.

A este respecto, conviene recordar que el nuevo modelo de coaliciones a dejado una experiencia interesante respecto de la forma en la que los ciudadanos deciden sufragar, pues actualmente las boletas electorales (es el caso de Zacatecas) establecen un recuadro para cada partido político, esté o no coaligado, lo que de inicio supondría la posibilidad de conocer la fuerza individual de un partido en una elección aun compitiendo en coalición.

Sin embargo, la experiencia de pasados procesos comiciales demuestra que los electores votan de manera diferenciada en tratándose de coaliciones, puesto que, por ejemplo, si se trata de una coalición conformada por dos partidos, existe la posibilidad de que se vote de diversas formas:

- **Voto solo para el candidato.** Marcando los emblemas de los dos partidos coaligado, pues en este caso está clara la voluntad del elector de votar por el candidato pero, al haber marcado las dos opciones políticas el voto no cuenta para ningún partido pues lo único claro es la preferencia por el candidato, no así por alguno de los partidos políticos

por los que participo.

- **Voto para partido 1.** Marcando el emblema de un solo partido. En este caso, el voto cuenta una sola vez para el candidato, vía uno de los partidos que lo postuló
- **Voto para partido 2.** Marcando el emblema de un solo partido. En este caso, el voto cuenta una sola vez para el candidato, vía el otro partido que lo postuló
- **Voto nulo.** El elector se confunde y anula el voto al querer votar por alguna de las opciones, pues el nombre de su candidato aparece en dos recuadros de diferentes partidos. El voto se declara nulo.

Los anteriores supuestos no podrían darse si el partido (nacional o local) participan de manera individual, dado que se trata de su primera elección en dicha entidad, pues en este caso, solo tienen que marcar un recuadro, sin que exista la posibilidad de darle votos al candidato y no al partido.

El ejemplo anterior evidencia el porqué no representa lo mismo acudir en coalición que de manera individual, aún cuando la boleta electoral se divide por partidos y no engloba, en un solo recuadro, a los partidos integrantes de la coalición.

Ejemplos similares al anterior, relacionados con la forma de votar de los electores tratándose de partidos y coaliciones, han sido analizados por esta Sala Superior al resolver el SUP-REC-100/2012.

Así las cosas habiendo dejando en claro que no existe prohibición constitucional que impida al legislador de Zacatecas regular la participación de partidos de nuevo registro o nueva acreditación en los términos antes planteados, esta Sala Superior opina que el precepto bajo estudio es constitucional.

**DÉCIMO.** Los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática establecen que deviene inconstitucional el artículo 134, párrafo 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, al considerar que el mismo violenta el derecho a la libre manifestación de ideas, así como los principios de legalidad y certeza, y por tanto lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos b), h) y j) de la Carta Magna.

Lo anterior lo consideran así, dado que limita la libertad de los partidos políticos y candidatos para realizar propaganda, toda vez que el Consejo General del instituto electoral local emita y publique un acuerdo en el cual se contenga el listado que identifique los diversos productos y servicios en materia de propaganda electoral que puedan utilizar los propios institutos políticos.

En tal perspectiva, el partido político refiere la inconstitucionalidad de mérito en el siguiente artículo 134, párrafo 2, que a la letra refiere:

**“ARTÍCULO 134**

2. A más tardar el 30 de enero del año en que se celebren elecciones ordinarias, el Consejo General del Instituto expedirá y publicará en el Periódico Oficial Órgano del

Gobierno del Estado, un acuerdo que contenga listado que identifique los diversos productos y servicios en materia de propaganda electoral, susceptibles de ser utilizados por los partidos, las coaliciones y los candidatos en las campañas electorales.”

En este sentido, tal como se ha hecho constar la propuesta de inconstitucionalidad hecha valer, se encamina en dos vertientes:

-Que se pretende clasificar y autorizar de manera específica la propaganda de candidatos y partidos políticos, las que de conformidad con el derecho de libre expresión y manifestación de ideas goza de la más amplia libertad.

-Que deviene inconstitucional el que un acuerdo previo contenga una lista que identifique los diversos productos y servicios en materia de propaganda electoral.

**Opinión.** En opinión de esta Sala Superior el numeral en comento **no deviene inconstitucional.**

En efecto, la premisa sobre la cual se pretende hacer ver la presunta inconstitucionalidad es errónea toda vez que el promovente confunde el hecho de que la libertad de expresión se encuentra materializada en la expedición de un acuerdo que contenga un listado de identificación de los diversos productos y servicios en materia de propaganda electoral.

En efecto, al respecto esta Sala Superior se ha manifestado en relación con el derecho a la libertad de expresión en materia electoral de lo cual se puede señalar lo siguiente.

A nivel constitucional, es menester tener presente el contenido de los artículos 6o. y 7o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado"

**"Artículo 7o.-** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito."

El artículo 6o. transcrito, alude al derecho fundamental de libertad de expresión.

Un rasgo distintivo de tal derecho es que, en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales.

Del análisis armónico de los preceptos constitucionales reproducidos, se puede apreciar que, en principio, la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos, a saber: que se ataque a la moral; se afecten los derechos de terceros; se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

Asimismo, esta Sala Superior ha advertido que fue voluntad del Constituyente determinar como inviolable la libertad de

escribir y publicar sobre cualquier materia; sin que sea dable establecer censura previa, ni exigir fianza a los autores o impresores; como tampoco permitido coartar la libertad de imprenta, siempre y cuando se respete la vida privada de los demás, la moral y la paz pública.

En este contexto, se ha estimado que la prohibición de la censura previa no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o en su caso, que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los límites del derecho de libre expresión. Lo que implica es que estos límites no se pueden hacer valer en forma previa, mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más un determinado mensaje destinado al conocimiento público; los límites se deben hacer valer a través de la determinación de responsabilidades jurídicas posteriores, tanto de naturaleza civil como penal y administrativa.

Acorde a lo narrado, se ha considerado que es factible imponer ciertos límites y reglas respecto al ejercicio del derecho a la libre expresión, incluso respecto del contenido, características y modalidades de los mensajes. Sin embargo, la determinación y aplicación de estos límites debe ser *ex post*; esto es, no puede excluirse, en forma previa, el mensaje del conocimiento y probable debate público, sino que se debe permitir la difusión y el sometimiento de las opiniones y mensajes al conocimiento y probable debate público y, de ser el caso, al escrutinio administrativo y jurisdiccional.

Tal construcción ha sido elaborada por esta Sala Superior con apoyo del criterio emitido por el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recogido en la jurisprudencia P./J.26/2007, cuyo rubro es: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES.**"

Todo lo anterior, resulta ilustrativo para establecer la premisa errónea de la cual parte el partido accionante respecto a su propuesta de inconstitucionalidad del precepto reclamado, toda vez que el mismo no se encuadra en el supuesto de libertad de expresión y manifestación de ideas.

En el caso, tampoco se ve limitada la libertad de los partidos políticos y candidatos para realizar propaganda electoral.

En efecto, al respecto resulta ilustrativo lo preceptuado por el artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las diversas interpretaciones que esta Sala Superior han señalado que por "campaña electoral", la cual se entiende por las acciones realizadas en conjunto por parte de los institutos políticos, coaliciones y candidatos a fin de obtener el voto por parte del electorado, siempre y cuando, a través de ella no se vulnere los principios de legalidad e igualdad en la contienda.

Por su parte, por "propaganda electoral" se entiende al cumulo de materiales gráficos, videográficos, electrónicos o de cualquier otro tipo que durante el tiempo que transcurre una campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, candidatos y simpatizantes, para ser presentados al

electorado, con la intención de captar adeptos y reducir el número de éstos respecto de los otros partidos, teniendo como restricción el empleo de expresiones denigrantes, calumniosas, o que induzcan a la violencia, así como cuestiones de índole religioso y las demás que prevé la normatividad federal electoral.

En cuanto a los “actos de campaña”, estos se definen como las reuniones, asambleas, marchas o cualquier acto público que tenga como finalidad promover alguna candidatura al electorado, teniéndose como prohibición la asistencia de servidores públicos en su carácter como tales.

En esta lógica tampoco se ve de que forma la emisión del listado en comento, puede limitar la libertad de los partidos políticos de realizar actos y propaganda electoral, toda vez que tal lista se encamina a identificar productos y servicios en materia de propaganda electoral, sin que esto afecte la libertad de los actos que se han descrito, al no encuadrar en tales supuestos.

Es decir el acuerdo al que hace alusión el artículo bajo estudio, de forma alguna limita la libertad de manifestación de las ideas de los partidos políticos; por el contrario dicha disposición debe ser entendida como parte de las atribuciones que tiene el órgano administrativo electoral al ser el encargado de organizar los comicios locales por lo que desde el punto de vista de esta Sala Superior es válido que dicho ente pueda fijar, los parámetros respecto de productos

y servicios en materia de propaganda electoral, mismos que como ya se vio no vulneran los derechos de partidos, coaliciones y candidatos a expresarse libremente.

**DÉCIMO PRIMERO.** En otro concepto de invalidez, el Partido del Trabajo establece que, deviene inconstitucional los artículos 134, párrafo 3, y 143 párrafos 3 y 4 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, al permitir la realización de propaganda gubernamental sin atender las limitaciones previstas en el 134, párrafo octavo de la Carta Magna.

El contenido de los artículos 134, párrafo 3 y 143 párrafos 3 y 4 son del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 134**

...

3. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional, correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del proceso electoral.

**ARTÍCULO 143**

...

3. Las únicas excepciones a lo dispuesto en el párrafo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia, las de información turística y en materia de salud.

4. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, y 36 de la Constitución Política del Estado, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.  
..."

Los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante, se encaminan a señalar que los preceptos tildados de inconstitucionales permiten la realización de propaganda gubernamental sin atender las limitaciones previas en la Carta Magna, con lo cual a su juicio se pone en riesgo a la equidad de los procesos electorales.

En esa lógica, considera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no autoriza la realización de informes anuales o de gestión de servidores públicos como se establece en los artículos de mérito, sino sólo es respecto de los propios poderes públicos y dependencias.

Asimismo refiere que la reforma legal es omisiva en establecer la prohibición de que, en ningún caso la propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Se sostiene que es incongruente la remisión a los artículos 43, párrafo segundo de la ley electoral local y 36 de la

Constitución Política local, al considerar que carecen de relación con el contenido de las normas impugnadas.

Finalmente considera que la excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante de las campañas electorales va más allá de lo previsto en la Carta Magna, por cuanto hace a las campañas de información turística.

**Opinión.** En opinión esta Sala Superior **no son inconstitucionales** los preceptos en comento.

El contraste sobre el cual basa su argumentación el partido incoante, se encamina en el artículo 134, párrafo octavo de la Carta Magna, es del tenor siguiente:

**“Artículo 134.**

...

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Al respecto el partido promovente considera que en la base transcrita no se autoriza la realización de informes anuales o de gestión de servidores públicos, sino sólo respecto de los propios poderes públicos y dependencias.

Establece que, la reforma legal no se prohíbe que en la propaganda gubernamental se incluyan nombres, imágenes,

voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, se considera que el partido promovente parte de la premisa errónea de considerar de la misma naturaleza a la propaganda de comunicación social de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública con los informes que pueden dar los servidores públicos.

En efecto, por una parte el artículo 134, párrafo 3, de la ley electoral local se sustenta en lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado.

El artículo de referencia impugnado, prohíbe que los mensajes transmitidos en medios de comunicación social, se difundan más de una vez al año. Asimismo, la transmisión no debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe respectivo.

La norma proscribe que en ningún caso la difusión de los informes anuales de labores o de gestión podrá tener fines electorales, ni se podrá realizar dentro del periodo establecido para el desarrollo de las campañas electorales.

Cumpliendo tales limitaciones, en términos de lo dispuesto en la ley, los mensajes no serán considerados como propaganda electoral.

Con el fin de analizar la inconstitucionalidad de mérito, cabe establecer lo previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 la Carta Magna.

Tales párrafos consideran que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por otro lado, que, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, así como que en ningún caso esa propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En esta lógica, los preceptos legales tildados de inconstitucionales, garantiza el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 134 de la Carta Magna, dado que para la emisión del informe de labores de los servidores públicos, preceptúa que:

-La difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional, correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;

-No exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, y

-La difusión de mérito no podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del proceso electoral.

En esta lógica, la difusión de informes a los que se hace alusión encuentra limitantes que no permiten violentar las bases en comento del precepto de la Constitución Federal, por tanto no es dable considerar que por el hecho de no estar expresamente regulado en la ley suprema, tal circunstancia no limita al legislador ordinario local a regular ciertos procedimientos no violenta la propia Carta Magna como acontece en el caso que se estudia.

Lo cual permite advertir que no se violan los principios establecidos en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acerca de la aplicación imparcial de los recursos públicos a fin de evitar la influencia en las elecciones federales, locales o municipales.

En consecuencia, las disposiciones controvertidas no infringen los parámetros establecidos por la Constitución General de la República, por lo que es incorrecto lo argumentado por el partido político actor, de ahí que en opinión de esta Sala Superior no se da la inconstitucionalidad planteada en la demanda.

Finalmente respecto a que la excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante de las campañas electorales va más allá de lo previsto en la Carta Magna, por cuanto hace a las campañas de información turística, la mayoría de esta Sala Superior opina que tal circunstancia no deviene inconstitucional.

En efecto, al respecto la Constitución Política establece que las únicas excepciones a lo dispuesto en el párrafo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia, las de información turística y en materia de salud.

Lo anterior es así, dado que respecto a la temática en comento, esta Sala Superior determinó en el expediente **SUP-RAP-57/2010** que la información turística se encuentra dentro de las excepciones a la difusión de propagandas gubernamentales durante los periodos que comprendan las campañas electorales, esto es, que la promoción nacional de México o de centros turísticos de la nación, verbigracia “Vive México”, se encuentra de los parámetros de admisibilidad toda vez que se refiere a tópicos de naturaleza educativa.

Lo anterior se adujo así puesto que, a partir del concepto integral de educación consagrado en el artículo 3º de la Constitución Federal, se tuvo que la promoción de México, en relación a los lugares del país y sus destinos turísticos, se inserta en el concepto de educación, al permitir a la población

conocer la existencia de diversos sitios de interés, y con ello dar a conocer su belleza geográfica, importancia histórica, cultural y costumbres.

En esa lógica lo previsto en el artículo 143, párrafo 3, de la Ley Electoral local, se encuentra acorde con una interpretación constitucional del artículo 3 de la Carta Magna.

**DÉCIMO SEGUNDO.** En otro concepto de inconstitucionalidad hecho valer por el Partido del Trabajo refiere que devienen inconstitucionales los artículos 265, párrafo 2, fracción VII y 267, párrafo 1, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, al considerar que se invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión y el Instituto Federal Electoral al establecer infracciones a lo previsto en el artículo 41, fracción III, párrafo A y 116, fracción IV, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo preceptuado en los artículos de referencia, a la letra señalan:

**“ARTÍCULO 265**

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracción, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la legislación electoral.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurren en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

...

VII. La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero o de otra entidad federativa cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin

perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;

...

**ARTÍCULO 267**

1. Constituyen infracciones a la legislación electoral por parte de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, así como de las personas físicas o morales:

...

II. Contratar propaganda en radio y televisión, en territorio estatal, de otra entidad federativa, nacional o en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;

...”

En primer lugar cabe hacer mención que respecto al numeral 265, párrafo II, fracción VII el partido accionante no hace argumento alguno respecto a su inconstitucionalidad más allá de la mención que hace al principio de su motivo de inconformidad.

Ahora bien, respecto al otro numeral en comento, el concepto de inconstitucionalidad hecho valer por el partido incoante, se encamina en señalar que, de conformidad con el artículo 41, fracción III, párrafo A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente es competencia del Instituto Federal Electoral aplicar las sanciones por la violación a las previsiones.

Para apoyar su dicho establece que, el artículo 124 de la misma Carta Magna, refiere que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios electorales se entienden reservadas a los Estados, situación que en el caso se está ante una facultad expresamente concedida al Instituto Federal Electoral.

Asimismo establece que, las infracciones a que se hacen referencia en la norma, se encuentran previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, asimismo señala que tal circunstancia se encuentra reconocida en el artículo 294, párrafo 1 de la Ley Electoral local.

**Opinión.** Al respecto esta Sala Superior opina que el artículo de referencia 267, párrafo 1, fracción II **deviene inconstitucional** en atención a lo siguiente.

Es menester señalar que sobre la temática en estudio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia P./J. 100/2008, visible en la página 593, del tomo XXVIII, correspondiente al mes de septiembre de 2008, del Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la novena época, cuyo rubro y texto señalan:

**"INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES.**

La administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace distinción alguna que habilite a los permisionarios gubernamentales para dotar libremente, dentro de sus señales de transmisión con cobertura local, de espacios para uso de los partidos políticos o de las autoridades electorales locales, sino que están constreñidos a facilitar la disponibilidad de los tiempos oficiales y sólo dentro de ellos permitir la difusión de propaganda electoral. Por tanto, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de

los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación".

En tal lógica esta Sala Superior ha emitido opinión en los expedientes **SUP-OP-6/2009**, y **SUP-OP-5/2011**, en relación con la atribución exclusiva del Instituto Federal Electoral sobre la regulación y correspondientes sanciones en cuanto al uso de los tiempos en radio y televisión.

De igual forma el mismo Alto Tribunal se ha pronunciado al resolver la acción de inconstitucionalidad **27/2009** y sus acumuladas **29/2009**, **30/2009** y **31/2009** estableció los alcances de la base III del artículo 41 de la Constitución General de la República, en relación a su artículo 116, fracción IV, inciso i), en dicho precedente se establecieron una serie de lineamientos que rigen la actuación y atribuciones del Instituto Federal Electoral, como autoridad única y exclusiva a nivel nacional en la administración de los tiempos que corresponden al Estado en materia de radio y televisión.

En tales condiciones, se ha considerado indiscutible la facultad del Instituto Federal Electoral, no sólo para la

administración del tiempo de radio y televisión, sino también para establecer infracciones, procedimiento de aplicación y las sanciones conducentes en materia de comunicación electoral.

En efecto el artículo 41, base III, párrafos A y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa establece:

**"Artículo 41. ...**

I. a II. ...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

**Párrafo A.** El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) a g) ...

**Párrafo B.**

...

**Párrafo C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

**Párrafo D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.**

(...)"

De la transcripción de mérito, se tiene de forma clara que se encuentra previsto que el tiempo de radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto Federal Electoral, de otras autoridades electorales federales y locales, así como a los partidos políticos será administrado por el propio Instituto Federal Electoral, siendo la autoridad única en la materia.

En tal lógica, es el propio Instituto Federal Electoral el encargado de seguir los procedimientos expeditos e imponer las sanciones para los infractores en materia de comunicación electoral.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, fracción IV, incisos i) y n), de la Carta Magna considera que:

**"Artículo 116. ...**

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) a h). ...

**i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el párrafo B de la Base III del artículo 41 de esta Constitución.**

j) a m). ...

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

V. a VII.

(...)"

De lo anterior, tenemos que a nivel local, la materia de radio y televisión es competencia única del propio Instituto Electoral Federal, razón por la cual las autoridades electorales locales

no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, y en consecuencia tampoco tener potestad respecto a la imposición de infracciones en la temática de mérito.

En efecto, al ser potestad prevista en la Carta Magna el establecimiento de sanciones para el Instituto Federal Electoral en la materia de radio y televisión, devienen inconstitucional el hecho de que se preceptuó como infracción en la ley electoral local, la contratación de propaganda en radio y televisión, en territorio estatal, de otra entidad federativa, nacional o en el extranjero, dado que tal como se ha visto es potestad exclusiva del Instituto Federal Electoral.

**DÉCIMO TERCERO.** En otro concepto de inconstitucionalidad el partido incoante refiere que los artículos 276, párrafo 1, fracciones I, incisos b), c) y e); II, inciso b); III, inciso d); IV, inciso b); VI, inciso b) de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas devienen inconstitucionales.

El contenido de los artículos es del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 276**

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

I. Respecto de los partidos políticos:

...

b) Con multa de hasta diez mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado, según la gravedad de la falta;

c) Con hasta un tanto del monto ejercido en exceso, en los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de precampaña o campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta dos tantos;

...

e) Con multa de hasta diez mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado, por la violación a lo dispuesto en la Constitución, respecto de la prohibición de realizar expresiones que denigren a las instituciones, partidos o calumnien a las personas;

...

II. Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

...

b) Con multa de hasta cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado, y

...

c) Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o con la

III. Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquiera persona física o moral:

...

**d) Con multa de hasta cien mil cuotas de salario mínimo vigente en el Estado, a las personas jurídicas por las conductas señaladas en el artículo anterior.**

IV. Respecto de las organizaciones de observadores electorales y de los observadores electorales:

...

b) Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales locales; y

...

VI. Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos estatales:

...

b) Con multa de hasta cinco mil cuotas de salario mínimo vigente en el Estado, según la gravedad de la falta.

..."

La propuesta de inconstitucionalidad se centra en el hecho de que se violenta el artículo 22 y el 116, fracción IV, inciso h)

ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a los siguientes supuestos:

-Multas excesivas que oscilan entre los 100 mil, 10 mil y 5 mil cuotas de salario mínimo, y

-El establecimiento del concepto "cuotas" de salario mínimo, como monto de sanción.

En relación con las multas excesivas, el partido refiere que los montos de sanción son los equivalentes a los previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que considera que al ser tales montos de aplicación en el ámbito nacional, se torno desproporcionado su implementación en el ámbito estatal, al no ser de la misma dimensión los bienes jurídicos tutelados.

Por cuanto hace a la fracción III, inciso d) del mismo artículo, se considera una multa de hasta 100 mil cuotas de salario mínimo, a las personas jurídicas establecidas en el artículo 275. El precepto en comento se encuentra relacionado con las infracciones que pueden cometer los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, en esa lógica considera que la misma es inusitada y excesiva.

Por cuanto al concepto "cuotas" refiere que el mismo viola el principio de certeza, al ser un concepto impreciso.

**Opinión.** En opinión de esta Sala Superior se estima que los preceptos y conceptos de referencia devienen por una parte

constitucionales y en otra inconstitucionales en atención a lo siguiente.

En relación con la implementación de la coincidencia de multas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por cuanto hace de 5 mil a 10 mil cuotas de salario mínimo, se tiene que tales preceptos se consideren acordes con la constitución federal, toda vez que no se ve, de que forma la ejecución del mismo monto de quejas previsto a nivel federal podría generar una multa excesiva, como lo pretende hacer ver el partido accionante.

En efecto, por cuanto hace al bien jurídico tutelado a que hace alusión el accionante, debe considerarse que el mismo se encuentra relacionado con el que los actores de los procesos electorales tanto a nivel federal y local se apeguen con su actuar a los principios rectores de los procesos electorales.

En ese sentido, la finalidad de la norma se cumple, sin que la misma devenga excesiva en la especie, por cuanto hace a lo sanciones de 5 mil a 10 mil cuotas de salario mínimo.

Por otra parte en relación con la imposición de una multa de hasta 100 mil cuotas de salario mínimo, a los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, esta Sala Superior opina que la misma resulta excesiva y contraventora del artículo 22 Constitucional.

Al respecto conviene recordar el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el concepto de multa excesiva, que a letra dice:

"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la aceptación del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más delante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

Novena Época, Materia Constitucional, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Julio de 1995, Tesis: P./J./9/95, Página: 5, y el rubro y texto son del tenor siguiente:

Para arribar a la conclusión precedente, se estima pertinente realizar un análisis comparativo de todos los sujetos que son susceptibles de ser sancionados de conformidad con la ley electoral local y los montos máximos de sanciones.

En primer lugar de conformidad con la ley electoral local, los sujetos que pueden resultar sancionados son los siguientes:

1. Partidos Políticos

2. Aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
3. Ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos político, o cualquier persona física o moral
4. Organizaciones de observadores electorales y de los observadores electorales.
5. Organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos estatales.
6. Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos estatales.
7. Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

Ahora bien, respecto a los sujetos que pueden ser sancionados, con los montos que tilda de inconstitucionales el partido político, esto es de 5 mil a 10 mil cuotas de salario mínimo, tenemos a los siguientes:

1. Partidos Políticos
2. Aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
3. Organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos estatales.
4. Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o

dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos estatales

Finalmente respecto a los sujetos que pueden ser sancionados con 100 mil cuotas de salario mínimo, se encuentran los siguientes:

**1.** Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

Como puede verse, por si misma resulta desproporcionada y por ende inconstitucional la fijación de una multa de 100 mil cuotas de salario mínimo a los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, toda vez que, para tales personas no existe una graduación de conformidad a la gravedad de la falta, esto es, se tiene como sanción única el establecimiento de una multa por la cantidad referida, razón por la cual se considera que se va más allá de lo lícito y razonable, por lo cual se estima inconstitucional.

Ello aunado a que no existe previsión o justificación alguna a partir de la cual pudiera entender el monto de tal determinación.

Por otra parte, en relación con el indebido establecimiento del concepto "cuotas" de salario mínimo como monto de sanción, debe señalarse que de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, tal concepto

es aplicable al importe de salario mínimo general diario, tal como se aprecia de lo siguiente:

“ARTÍCULO 3.- Cuando en esta Ley y en otras disposiciones de carácter fiscal se haga mención a cuotas, se entenderá que se refiere al importe del salario mínimo general diario vigente en la Zona Geográfica a la que pertenece el Estado. (Reformado P.O.G. número 1, de fecha 2 de enero de 2002, Decreto número 33.)”

En este sentido, se considera que no se violenta el principio de certeza a que hace referencia el accionante con la utilización del concepto cuotas, toda vez que tal como se aprecia, el mismo es utilizado en el Estado de Zacatecas en el mismo sentido que el concepto de “diario”, sin que esto genere una violación al principio de certeza que pretende hacer valer el incoante.

**DÉCIMO CUARTO.** El Partido de la Revolución Democrática, estima inconstitucional el artículo 32, párrafo 1, fracción 1, inciso b) de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cuyo contenido es del tenor siguiente:

**ARTÍCULO 32**

1. Los regidores de representación proporcional serán asignados a los partidos que hubieren registrado sus respectivas planillas y, además, lista plurinominal de candidatos cuyos integrantes podrán ser de los ciudadanos que aparecen en la planilla para la elección de ayuntamientos por el principio de mayoría que hubiese registrado el mismo partido político, en el número que corresponda a la población del Municipio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Municipio.

En la integración de la Lista de Candidatos a Regidores por el principio de representación proporcional, ningún género estará representado en más del 60%. La asignación se sujetará a las siguientes reglas:

I. Tendrán derecho a participar en el proceso de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, los partidos que, conservando su registro y cuya planilla no haya obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa:

...

b) Hayan registrado planillas en por lo menos 30 municipios.

...”.

El planteamiento hecho por el partido actor se centra en el hecho de que la limitación preceptuada en relación con el acceso a participar en el proceso de asignación de regidores de representación proporcional está condicionada al registro de un mínimo de treinta planillas, rompiendo el derecho de los partidos a postular candidatos.

En esa lógica considera que se violentan los artículos 1, 14, 16, 35 fracciones I y II, 41 fracción, 115 fracción I, 116 fracción IV, incisos a), b) y g), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1, 2, 23, 29 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**Opinión.** En opinión de esta Sala Superior **deviene inconstitucional** el precepto en cuestión.

En primer lugar no pasa inadvertido para esté órgano jurisdiccional que de conformidad con lo establecido en la acción de inconstitucionalidad **14/2004** el Alto Tribunal de nuestro país en una temática semejante estableció lo siguiente.

La acción de inconstitucional referida se encontraba relacionada con el Estado de Quintana Roo, en la cual se aducía la inconstitucionalidad de un precepto que establecía el que para que los partidos políticos y coaliciones tuvieran derecho a participar en la asignación de regidurías municipales de representación proporcional era necesario que hubieran postulado planillas completas de candidatos en por lo menos seis Municipios de la entidad.

Los motivos de invalidez en esencia iban encaminados a señalar que tal precepto, no establecía un sistema de representación proporcional para los Ayuntamientos de la entidad.

Al respecto, se señaló en la acción de inconstitucionalidad de mérito en esencia que, los miembros de los Ayuntamientos que hubieren resultado electos como tales integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada.

Por lo que, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tenía como finalidad el que los partidos políticos contendientes en una elección municipal contaran con un grado de representatividad, que debía ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, se estableció, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales.

En esa línea argumentativa se consideró que, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debía atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de Gobierno Municipal, lo que no implicaba, que se limitara la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios.

En consecuencia se arribó a la conclusión de que el condicionamiento de asignación de regidurías de representación proporcional al registro de planillas completas de candidatos en por lo menos seis Municipios en el Estado de Quintana Roo, era un requisito que constituía un elemento esencial del sistema electoral de representación proporcional para el ámbito municipal.

Por lo que, tal exigencia, no impedía que se cumpliera el objetivo fundamental de introducir el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos de los Municipios en cada entidad federativa, objetivo que consistió en ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público municipal.

En tal lógica se considero constitucionalmente valida la norma en comento.

Ahora bien, sin dejar de ver la interpretación de referencia, esta Sala Superior opina que de conformidad con la nueva conformación de interpretación constitucional dado por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es válido arribar a una conclusión distinta en atención, principio *pro homine* o *pro persona*.

En efecto, lo anterior se considera así, dado que el ejercicio de un derecho humano necesariamente debe ser respetado y protegido, conjuntamente con los demás derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse ni dispersarse, y cuya interpretación se debe realizar de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

En esta lógica, se considera que, la limitación establecida en la ley electoral de Zacatecas, establece un requisito limitativo para el acceso a un cargo de elección popular por parte de los contendientes en una elección, situación que no guarda relación con el principio de representación proporcional.

El referido principio, da pauta a que los votos de los electores de un municipio pueden convertirse en cargos de elección popular.

Empero si la limitante que se analiza, esto es que los partidos político deban haber registrado planillas en treinta municipios de los cincuenta y ocho, que componen la entidad federativa de mérito, resulta evidente que la emisión del voto de los ciudadanos ya no podrá contar para la asignación de los referidos cargos, sino que tal circunstancia estaría a expensas de un registro mínimo de planillas en el número de municipios comentado.

Por tanto la distribución de las regidurías ya no dependería de la correlación de los sufragios alcanzados por los partidos políticos, en el específico ámbito municipal, sino de que estos partidos hayan registrado planillas de candidatos en otros municipios diferentes.

En ese sentido, esta Sala Superior ha considerado que en el ámbito municipal, la representación política tiene en cuenta los intereses generales de la colectividad asentada precisamente en el territorio del municipio, en consecuencia, para el efecto de la aplicación de un sistema de representación proporcional, no existe base jurídica para que la representación integral y genérica de los intereses de esa concreta colectividad, esté subordinada a lo que ocurra en otros municipios, pues cada uno de ellos tiene un ámbito claramente diferenciado de los demás municipios del Estado.

Aunado a lo anterior, la exigencia de registrar planillas en cuando menos treinta municipios, para participar en la asignación de representación proporcional, es un

impedimento real de ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público municipal.

En esta lógica, en opinión de esta Sala Superior, se considera que resulta inconstitucional el condicionamiento de los partidos políticos para acceder a la asignación de regidores electos por el principio de representación proporcional, al cumplimiento del requisito consistente en registrar candidatos en determinado número de municipios, al limitar de forma flagrante que con la emisión del voto ciudadano se de una verdadera representación para los cargos de elección popular.

**DÉCIMO QUINTO.** El Partido de la Revolución Democrática, en su décimo primer concepto de invalidez, alega la inconstitucionalidad del artículo 257, párrafo 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, el cual prevé lo siguiente:

**“ARTÍCULO 257**

1. En el ámbito de su competencia, los consejos electorales distritales y municipales, se integrarán por un Consejero Presidente, un Secretario Ejecutivo con voz pero sin derecho a voto, cuatro consejeros electorales con sus respectivos suplentes, nombrados todos ellos por las dos terceras partes del Consejo General. De los cinco consejeros electorales propietarios señalados, preferentemente tres serán de un género y dos del otro, observando para ello la equidad entre géneros que prevé la Ley Orgánica del Instituto.

2. Para su integración, se podrán tomar en cuenta las propuestas que hagan los partidos políticos. Los partidos políticos podrán acreditar un representante en cada uno de dichos consejos, con derecho de voz, pero no de voto.”

El instituto político aduce que tal disposición contraviene lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 35, fracciones I y II, 41, 115, fracción I, 116, fracción IV, inciso a), b) y g), así como el 133, todos de la Constitución Federal, los cuales se reproducen a continuación:

En esa lógica, según lo manifiesta el partido político, la inconstitucionalidad radica en que el precepto jurídico tildado de inconstitucional violenta los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y legalidad, debido a que al otorgarles la facultad a los partidos políticos de proponer a los integrantes de los consejos distritales y municipales, generaría la integración de órganos electorales con intereses partidarios.

Así mismo continúa señalando que si bien dicho precepto es de naturaleza potestativa al establecer que se podrá tomar en cuenta las propuestas realizadas por los partidos políticos, también lo es que, de permitirse, se vulneraría la autonomía de los órganos electorales, así como la independencia y certeza de sus decisiones o actuaciones, corriendo el riesgo de que previamente se haya condicionada su propuesta a un hacer o un no hacer.

Al respecto, refiere que tales integrantes deben de cumplir con la calidad ciudadana de su integración, es decir, deben contar con un perfil ciudadano sin una vinculación partidaria, verbigracia, las propuestas realizadas en el poder judicial; por lo que, de no hacerlo así, se atentaría contra el principio de ciudanización de los órganos electorales.

**Opinión.** Esta Sala Superior opina que el artículo en análisis **no es inconstitucional** en atención a lo siguiente.

En primer término se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2009, promovida por el Partido del Trabajo, emitida el diecinueve de octubre de dos mil nueve, razonó lo siguiente.

La materia de dicho asunto consistió en que la reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua presuntamente contravenía la autonomía e independencia del Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, ambos del Estado de Chihuahua, puesto que se dejaba que los consejeros y magistrados electorales fueran designados por los grupos parlamentarios, aunado a que se eliminó la regla de elaboración de convocatoria o consulta pública respectiva, a fin de participar en la selección de tales cargos.

Al respecto, el Alto Tribunal del país resolvió que contrario a lo manifestado por el partido promovente, se tuvo que las normas combatidas no eran contradictorias a los principios constitucionales que rigen en la materia electoral, puesto que de un examen del sistema de designación de los referidos funcionarios electorales, se coligió la existencia de parámetros que permiten cumplir con los principios de imparcialidad, certeza y objetividad, así como la autonomía e independencia del Instituto Estatal Electoral y del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua.

Tal criterio pudiera ser aplicable en el presente asunto, toda vez que los tópicos tratados en dicha acción de inconstitucionalidad y el caso que acontece en la presente son semejantes, esto es, tratan respecto a la postulación o designación de integrantes de órganos electorales por parte de entes de naturaleza política y la posible vulneración de los principios que rigen la materia en cuanto a la integración de órganos electorales.

Del artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Carta Magna se desprende que las autoridades electorales seguirán los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, aunado a que éstas deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En esa misma línea ha sido criterio del Alto Tribunal del país, al establecer que no existe restricción alguna que coarte la actividad legislativa estatal, otorgándole preponderante libertad para legislar a los Congresos locales respecto de diversos temas concernientes a la vida del Estado federativo.

Dicha libertad de legislar se hace extensiva respecto a la integración de autoridades electorales, con las únicas limitantes establecidas en los principios consagrados en la propia Carta Magna.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las autoridades electorales gozaran de

autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones generando así un parámetro para las autoridades electorales de las entidades de la Federación.

Al respecto, dichos principios no son afectados mediante la postulación de candidatos por parte de algún partido político, puesto que dicha designación se da mediante un procedimiento que le dota de certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y autonomía a los Consejos Distritales y Municipales.

En efecto, de la lectura del artículo 257 de la ley comicial zacatecana se tiene que:

- a) Los consejos electorales distritales y municipales, se integrarán por un Consejero Presidente, un Secretario Ejecutivo con voz pero sin voto y cuatro consejeros electorales con sus respectivos suplentes;
- b) Todos serán nombrados por las dos terceras partes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas;
- c) De los cinco consejeros electorales propietarios, preferentemente tres serán de un género y dos de distinto, observando para ello la equidad entre géneros;
- d) Se podrán tomar en cuenta las propuestas que hagan los partidos políticos por parte del Consejo General, y
- e) Los partidos políticos podrán acreditar un representante

en cada uno de los consejos, ya sean distritales o municipales, con derecho de voz, pero no de voto.

De lo anterior se puede colegir que el nombramiento de los consejeros integrantes a nivel distrital y municipal se lleva mediante la votación de dos terceras partes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, sin dejar al arbitrio de los partidos políticos tal decisión, otorgando así de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, independencia y autonomía a dichos funcionarios.

Por otra parte, se debe de tener en cuenta que el propio Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han manifestado que los principios de imparcialidad e independencia tienen que ver con la función de los órganos respectivos y no con su integración.

Así las cosas, debe estimarse que la falta de autonomía e independencia se genera al momento de que los integrantes del órgano electoral ejercen sus funciones vinculado a un partido político, lo que en el caso no acontece, pues la propuesta se da con antelación a la designación de los consejeros electorales.

Máxime a lo anterior, debe tomarse en cuenta que la propuesta que realizan los institutos políticos al Consejo General para integrar los órganos distritales y municipales son de carácter facultativa, por lo que quedan a consideración del propio Consejo el aceptar o rechazar las

propuestas que le hagan llegar los partidos.

En consecuencia esta Sala Superior opina que el numeral en comento deviene **constitucional**.

**DÉCIMO SEXTO.** El Partido de la Revolución Democrática en otro motivo de invalidez considera que devienen inconstitucionales los artículos 49, numeral 1, fracciones VI y VIII; 74 numeral 1 y 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cuyo contenido es el siguiente:

**ARTÍCULO 49**

1. Son derechos de los partidos políticos:

...

VI. Solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular a través de sus dirigencias estatales exclusivamente;

...

VIII. Nombrar representantes, a través de sus dirigencias estatales, ante los órganos del Instituto;

...

**ARTÍCULO 74**

1. Cada partido político deberá contar con un órgano interno estatal como único encargado de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, incluyendo los recursos que conforman su régimen de financiamiento; así como de establecer un sistema de contabilidad que permita preparar la información relativa a los estados financieros periódicos, de precampaña y campaña que deberán presentar al Consejo General en los términos previstos en esta Ley y en el reglamento aplicable.

2. Los partidos políticos deberán por conducto de sus dirigencias estatales registrar, ante el Consejo General del Instituto, el órgano interno a que se refiere el párrafo anterior. Al hacerlo, señalarán el nombre de su titular, así como el de las demás personas autorizadas para representar al partido político ante el Consejo General para los efectos relativos a la recepción del financiamiento público y de presentación de los informes a que se encuentre obligado.

..."

El planteamiento de inconstitucionalidad se encamina a señalar que se violenta lo dispuesto en el artículo 41, base primera, fracción I, de la Carta Magna, por cuanto hace a los supuestos normativos de registro de candidaturas, acreditación de representantes de partidos políticos ante los órganos del instituto electoral local, así como el de recepción de financiamiento público local, se deja en manos de los órganos estatales de los partidos políticos nacionales.

En ese sentido, considera que se coarta la libertad de los partidos políticos y la forma de auto-organizarse, de conformidad con su normativa interna.

Esto es así, según su dicho, dado que no se toman en cuenta a los órganos nacionales de los partidos políticos nacionales que de conformidad con su forma de organización tiene atribuciones para el registro de candidatos, de representantes partidistas y de recibir financiamiento público local.

**Opinión.** Al respecto esta Sala Superior opina que los artículos en comento **son constitucionales**.

La temática en comento ha sido motivo de análisis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **14/2012**.

En tal asunto, se sostuvo que la Constitución Federal, faculta expresamente a los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales, municipales y del

Distrito Federal y remite a la ley para que, en ésta, se establezcan las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y la intervención que tendrán en el proceso electoral respectivo, refiriéndose, en este sentido, a la ley que debe regir el proceso electoral, es decir, a la ley federal o estatal, según el proceso de que se trate.

Luego entonces, los Congresos federal y locales deben regular los procesos electorales correspondientes, de tal manera que permitan hacer vigentes los principios fundamentales establecidos en los preceptos constitucionales.

Sirvió de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de rubro: **"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL."** Novena Época, Registro: 185693, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002 Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 45/2002. Página: 680.

Se sostuvo de igual forma que el Poder Constituyente Permanente reconoce la libertad auto-organizativa de los partidos políticos, al disponer, en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las autoridades electorales sólo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos, en los términos que

expresamente señalen, de lo que se desprende que, en el sistema jurídico mexicano, los partidos políticos cuentan con una protección institucional que salvaguarda su vida interna.

Por otro lado, la Constitución Federal establece que la garantía institucional de que gozan los partidos políticos, con base en los principios de auto-conformación y auto-determinación, es indisponible, pero no ilimitada, esto es, ningún órgano del Estado puede suprimirla o desconocerla, pero su ejercicio no puede llevarse a cabo sin un límite, pues la propia Norma Fundamental dispone, en los artículos 41 y 116, que las autoridades electorales podrán intervenir en la vida interna de los partidos políticos, previéndose como condición que esta institución esté contemplada en ley.

Para el caso la Carta Magna establece normas que facultan al Congreso de la Unión y a los Congresos Estatales para que, mediante la expedición de leyes en materia electoral, en el ámbito de su competencia, prevean los supuestos en que las autoridades electorales pueden influir en el régimen interior de los partidos políticos.

En esta lógica, es válido considerar que los preceptos tildados de inconstitucionales no lo son en la especie, dado que los mismos no interfieren con la prerrogativa de los partidos políticos de organizar con plena libertad todo lo relacionado con su vida interna.

En efecto, que la previsión de que sean las propias representaciones estatales las encargadas de llevar a cabo

el registro de candidaturas, acreditación de representantes de partidos políticos ante los órganos del instituto electoral local, así como el de recepción de financiamiento público local, responde a una lógica organizativa respecto de los propios partidos políticos.

Por tanto los preceptos combatidos se estiman razonables, por cuanto la obligación de los partidos políticos nacionales de adecuarse a la normativa electoral local, para la participación en los procesos estatales y municipales, como sería el caso.

En esta lógica, es que se consideran constitucionales lo preceptos de mérito, al garantizar el derecho de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales.

En virtud de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyen, en los términos que han sido señalados a lo largo de la presente opinión, que:

**PRIMERO.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que no contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 7, 15, párrafos 1, fracción XI y 2, 17, 18, 19, 22, 27, párrafo 2, 28, párrafos 2, 6 y 7, 29, párrafo 2, fracción I, 32, párrafo 1, 49, párrafo 1, fracciones VI y VII, 63, párrafo 1, fracción VI, 72, párrafo 6, 74, párrafos 1 y 2, 93, párrafo 3, 95, párrafo 3, 117, párrafo 1, 118, 134, párrafos 2 y

3, 143, párrafos 3 y 4, 257, párrafo 2, 276, párrafos 1, fracción I, incisos b), c) y e); fracción II, inciso b), fracción IV, inciso b) y fracción VI, inciso b) de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

**SEGUNDO.** Esta Sala Superior estima que los artículos 32, párrafo 1, fracción 1, inciso b), 40, párrafo 3, 117, párrafo 2, 118, en la porción normativa señalada en el considerando segundo, 265, párrafo 2, fracción VII, 267, párrafo 1, fracción II y 276, párrafo 1, fracción III, inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad a lo previsto en las consideraciones de la presente opinión.

**TERCERO.** Esta Sala Superior estima que existe una regulación deficiente respecto de la figura de candidaturas independientes establecida en la ley electoral del Estado de Zacatecas en términos de lo razonado en las consideraciones de la presente opinión.

**CUARTO.** Esta Sala Superior no emite opinión en relación con las violaciones al proceso legislativo en términos de lo razonado en las con

sideración atiente de la presente opinión.

Firman la presente opinión los Magistrados integrantes de esta Sala Superior. Ausente la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa. El Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación autoriza y da fe, en México, Distrito Federal, a

quince de noviembre de dos mil doce.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

SUP-OP-10/2012