

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

EXPEDIENTE: TRIJEZ-JDC-214/2016

ACTOR: GERARDO MATA CHÁVEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: PLENO DE LA
SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL
ESTADO DE ZACATECAS

MAGISTRADA: HILDA LORENA ANAYA
ÁLVAREZ

SECRETARIO: VÍCTOR HUGO MEDINA
ELÍAS

Guadalupe, Zacatecas, a doce de octubre de dos mil dieciséis.

Sentencia definitiva que **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el Decreto número cuatro expedido por la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas, mediante el cual se convoca a elección extraordinaria del Ayuntamiento del Municipio de Zacatecas, Zacatecas, para el período 2017-2018, toda vez que acotar la participación en la elección extraordinaria a los candidatos independientes que contendieron en la ordinaria, no implica violación al derecho fundamental de ser votado de los ciudadanos.

GLOSARIO

<i>Ayuntamiento de Zacatecas:</i>	H. Ayuntamiento del Municipio de Zacatecas, Zacateca
<i>Consejo General:</i>	Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
<i>Constitución Federal:</i>	Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos

Constitución Local: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Legislatura del Estado: H. Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas

Ley Electoral: Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Ley de Medios: Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas

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

Tribunal: Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas

I. **Antecedentes.** Del escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se desprende lo siguiente:

1. Nulidad de la elección.

Mediante sentencia emitida en el expediente radicado con el número TRIJEZ-JNE-022/2016, este *Tribunal* declaró la nulidad de la elección del proceso electoral ordinario para renovar a los integrantes del *Ayuntamiento de Zacatecas*, y ordenó la realización de elección extraordinaria.¹

2. Decreto que contiene la Convocatoria a elección extraordinaria.

¹ Determinación confirmada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con cabecera en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, y la *Sala Superior* al resolver sendos expedientes SM-JRC-71/2016, SM-JDC-244/2016, SUP-REC-258/2016, SUP-REC-261/2016 y SUP-JDC-1805/2016.

El veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis,² la *Legislatura del Estado* aprobó el dictamen referente a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se convoca a elección extraordinaria para renovar a la mencionada autoridad municipal, publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas el primero de octubre.

3. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

3.1. Presentación de la demanda.

El treinta de septiembre, el ciudadano Gerardo Mata Chávez presentó escrito de demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, a fin de controvertir el Decreto aludido.

3.2. Recepción en el *Tribunal*.

Mediante oficio DPLAJ/SAJ/LXII/14/2016, recibido el siete de octubre en este *Tribunal*, la Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales de la *Legislatura del Estado*, remitió el medio de impugnación y sus anexos, así como el informe circunstanciado para los efectos legales correspondientes.

3.3. Turno.

En la misma fecha, el Magistrado Presidente del *Tribunal* ordenó la integración del expediente TRIJEZ-JDC-214/2016 y su turno a la ponencia de la Magistrada Hilda Lorena Anaya Álvarez, para su debida sustanciación, proveído cumplimentado por la Secretaría General de Acuerdos mediante oficio TRIJEZ-SGA-1621/2016 del mismo día.

3.4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.

Por auto de doce de octubre, la Magistrada instructora radicó y admitió a trámite la demanda y al advertir la debida integración del expediente, y que no existían

² Salvo señalamiento, todas las fechas corresponden al año dos mil dieciséis.

diligencias por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

II. Considerandos.

1. Competencia.

Este *Tribunal* es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 8, fracción IV, de la *Ley de Medios* y 6, fracción VII, y 17, Apartado A, fracción III, de la *Ley Orgánica del Tribunal*.

Lo anterior, por tratarse de un juicio promovido por un ciudadano, que impugna el Decreto expedido por la *Legislatura del Estado* mediante el cual se convoca a elección extraordinaria del *Ayuntamiento de Zacatecas*, al considerar que indebidamente se restringe su derecho político electoral a ser votado, porque se impide la participación en la elección extraordinaria, como candidatos independientes a los ciudadanos que no contendieron en el proceso electoral ordinario anulado.

Además, este *Tribunal* estima necesario asentar que si bien el Decreto impugnado es un acto formalmente legislativo, al haber sido emitido por la *Legislatura del Estado*, lo cierto es que se trata de un acto materialmente administrativo electoral, ya que a través del Decreto número cuatro, se expide la Convocatoria para la celebración de elección extraordinaria para elegir a los integrantes del *Ayuntamiento de Zacatecas*.

En esa tesitura, respecto al acto controvertido la *Legislatura del Estado* es autoridad responsable para los efectos del Juicio ciudadano, y el Decreto número cuatro, es un acto de preparación del proceso electoral extraordinario que se llevará a cabo para renovar al *Ayuntamiento de Zacatecas*.

Resulta aplicable, en lo conducente la tesis de jurisprudencia 2/2001, de rubro: "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O

CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.³

2. Requisitos de procedencia.

Previamente al estudio del fondo del asunto, se analiza si se colman los requisitos de procedencia del Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, de conformidad con los artículos 10, fracción IV, 12,13, 46 Bis y 46 Ter, de la *Ley de Medios*.

2.1. Forma.

El escrito de demanda fue presentado ante la autoridad responsable, en él consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve, se especifica el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y el órgano responsable, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, se advierten las pretensiones del actor, así como los preceptos que estima violados.

2.2. Oportunidad.

Se satisface este requisito, toda vez que la demanda se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días, pues el actor afirma que tuvo conocimiento del Decreto controvertido el día veintinueve de septiembre, a través de los medios de comunicación social y en la gaceta parlamentaria publicada en la página oficial de la *Legislatura del Estado*, y la demanda se presentó el treinta de septiembre siguiente.

2.3. Legitimación e interés jurídico.

Contrariamente con lo sustentado por la autoridad responsable,⁴ el actor sí tiene interés jurídico⁵ en el presente medio, ya que aduce que le causa perjuicio

³ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 6 y 7.

⁴ En el informe circunstanciado, visible a fojas 028 y 029, se aduce la falta de interés para controvertir la Convocatoria contenida en el Decreto número cuatro expedido por la *Legislatura del Estado*.

⁵ Al respecto se tiene presente la Jurisprudencia 36/2002, de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

la Base Sexta del Decreto número cuatro, mediante el cual la responsable convoca a elección extraordinaria del *Ayuntamiento de Zacatecas*, pues impide la participación de otros ciudadanos como candidatos independientes, si no contendieron con esa calidad en el proceso electoral ordinario que se anuló, lo cual, atañe directamente al actor, por lo que, hace ver que la intervención de este *Tribunal* es necesaria para que se repare esa conculcación de derechos, porque en la sentencia se puede determinar la ilegalidad de la Base Sexta, que considera le causa agravio, con lo cual se le restituiría en el goce de su derecho político electoral de ser votado, ya que se le permitiría participar en el proceso electoral extraordinario para renovar al *Ayuntamiento de Zacatecas*; de ahí que, se consideran satisfechos los requisitos en estudio.

2.4. Definitividad.

El requisito debe tenerse por satisfecho, toda vez que el acto impugnado no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

Así, al cumplirse los requisitos de procedencia, y al no actualizarse alguna causa de improcedencia o sobreseimiento, este *Tribunal* procede a estudiar el fondo del asunto.

3. Estudio de fondo.

La **pretensión** del actor es que se revoque la Base Sexta de la Convocatoria contenida en el Decreto número cuatro y se ordene a la autoridad responsable, que elimine cualquier elemento que impida su participación en el proceso electoral extraordinario del *Ayuntamiento de Zacatecas*, y así se le restituya en el goce de sus derechos humanos y garantías constitucionales.

Su **causa de pedir** radica en que debe permitirse la participación en la elección extraordinaria, como candidatos independientes, a los ciudadanos que no participaron bajo esa modalidad en el proceso electoral ordinario anulado.

Para ello, el actor señala sustancialmente como **agravios** el hecho de que la Base Sexta del Decreto número cuatro, emitido por la *Legislatura del Estado*, únicamente permite la participación de los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y de los candidatos independientes que contendieron en la elección municipal ordinaria anulada, circunstancia que viola los derechos fundamentales de las personas y produce consecuencias que colisionan con las disposiciones constitucionales y convencionales de ser votado.

El inconforme sostiene además, que el derecho de ser votado constituye un derecho de base constitucional, que debe interpretarse de manera progresiva, y no restrictivamente, pues admitir lo contrario implicaría disminuir los derechos de los ciudadanos con una limitante no prevista, autorizada o derivada de la *Constitución Federal*.

Así, **el problema a dilucidar** consiste en determinar si la Cláusula Sexta de la Convocatoria a elección extraordinaria del *Ayuntamiento de Zacatecas* contenida en el Decreto cuatro, violenta el derecho fundamental del actor para ser votado, o debe permitirse la participación en la elección extraordinaria, como candidatos independientes, a los ciudadanos que no contendieron bajo esa modalidad, en el proceso electoral ordinario anulado.

Este *Tribunal* considera que **no le asiste** la razón al actor por las razones siguientes:

De acuerdo con lo previsto en el Decreto número cuatro controvertido, en la Base Sexta de la Convocatoria para la elección extraordinaria del *Ayuntamiento de Zacatecas*, la responsable estableció:

“**Sexta.** Podrán participar los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y que lo acrediten ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, así como las candidaturas independientes que hubiesen participado en la elección ordinaria que fue anulada, lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 32 numeral 1, 37 numeral 1 y 316 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.”

Según se advierte, la Base transcrita acota la participación en el proceso extraordinario de candidatos independientes, que no hubieren intervenido en el comicio ordinario anulado. Sin embargo, ello no implica que sea restrictivo al derecho humano que alega el actor, porque ese derecho fundamental de ser votado encuentra limitantes como se desarrolla enseguida.

El artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal*, establece que son derechos de los ciudadanos poder ser votado para todos los cargos de elección popular, **teniendo las calidades** que establezca la ley. De igual forma, prevé que 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.

La expresión “**calidades que establezca la ley**” se refiere a las circunstancias, condiciones, términos o requisitos establecidos por el legislador ordinario para el ejercicio de los derechos de participación política de los ciudadanos, en el entendido que esas calidades o requisitos deben ser razonables y establecerse en las leyes secundarias.

Por otro lado, el artículo 116, fracción IV, de la *Constitución Federal*, que regula las bases generales que deben contener las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral, no prevé circunstancia alguna que deban observar las legislaturas de los Estados para legislar el tema de las condiciones de participación de los ciudadanos en la renovación de los cargos públicos, mediante la figura de candidaturas independientes.

Como se advierte del contenido normativo de las disposiciones referidas, las bases generales que deben seguir las entidades federativas para emitir la legislación correspondiente, tiene por objeto garantizar, entre otros, que en los procesos electorales extraordinarios se observen los principios de equidad, certeza y seguridad jurídica, en relación con el número e identidad de las fuerzas políticas y candidatos independientes susceptibles de participar en los comicios extraordinarios.

En ese sentido, la regulación de los procesos electorales locales, así como el establecimiento de las bases y requisitos para que los ciudadanos puedan participar como candidatos independientes, en esos procesos electorales, se reserva al constituyente local, con la acotación de que la normativa debe ser acorde con las disposiciones constitucionales y las establecidas en las leyes generales.

En ese orden de ideas, es de destacarse que el artículo 31, párrafo 3, de la *Ley Electoral*, se dispone que en las convocatorias para la celebración de elecciones extraordinarias, no podrán restringir los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos, ni alterar los procedimientos y formalidades que la *Constitución Federal*, la *Constitución Local*, La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la propia *Ley Electoral*, establecen.

En el párrafo 1, del artículo 32, de *Ley Electoral*, se prevé como regla específica que en ningún caso podrá participar en las elecciones ordinarias el partido político que hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. No obstante, podrá participar en una elección extraordinaria el partido que hubiese perdido su registro, siempre y cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.

En consonancia con lo anterior, en el artículo 316, de la referida *Ley Electoral*, se prevé que los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en la elección extraordinaria correspondiente,⁶ **a contrario sensu, los candidatos independientes que no hayan participado en la elección ordinaria anulada, no tendrán derecho a contender en la elección extraordinaria.**

Con lo anterior, se garantiza: i) El derecho de participar en elecciones extraordinarias a los partidos políticos que hubieren perdido su registro, y ii) El derecho de participar de los candidatos independientes que contendieron en la elección ordinaria anulada, siempre y cuando no hubieren sido sancionados por

⁶ Salvo que hayan sido sancionados por alguna de las causales de nulidad establecida en el artículo 42 apartado D, de la *Constitución Local*.

las causales de nulidad establecidas en el artículo 42, Apartado D, de la *Constitución Local*.⁷

Como se advierte del contenido normativo referido, sus disposiciones se encuentran orientadas en dotar de certeza a la ciudadanía respecto a las opciones políticas que contendrán en una elección extraordinaria, pues al tratarse de un proceso electoral que deriva en la nulidad de uno previo, la forma de asegurar las condiciones que garanticen la participación equitativa de las opciones políticas, con plena vigencia del derecho al sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía, es otorgando la posibilidad a todas las alternativas políticas que participaron en la elección ordinaria anulada, participen en la contienda extraordinaria.

Por ello, el legislador ordinario estatal estableció en el artículo 316, de la *Ley Electoral*, que los candidatos independientes que hayan participado en la elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en la elección extraordinaria correspondiente.

10

Por ello, si en los artículos 31, numeral 3, y 34, de la *Ley Electoral* se dispone que en las convocatorias para la celebración de las elecciones extraordinarias no se podrán restringir los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos, ni alterar los procedimientos y formalidades que la *Constitución Federal*, la *Constitución Local*, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la propia ley reconocen, y dentro de esos derechos y procedimientos se encuentra el previsto en el artículo 316, de la *Ley Electoral*, el cual acota que quien pretenda una candidatura independiente en un proceso electoral extraordinario, deberá ser registrado previamente como candidato independiente al cargo respectivo en la elección ordinaria; ello obedece al cumplimiento de los requisitos, términos y condiciones legales que de manera primigenia cumplió y que le permiten participar también en una elección extraordinaria.

⁷ El referido apartado señala: “La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones locales, el que además contendrá las violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- I. Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- II. Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y
- III. Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.”

Además, permitir la participación de candidatos independientes que no intervinieron en una elección ordinaria, dentro de la elección extraordinaria, implicaría introducir elementos y condiciones distintas y ajenas a aquellas en las que se verificó la elección declarada nula.

Sobre el particular, se puntualiza que es criterio de la *Sala Superior*⁸ que en los procesos electorales extraordinarios locales, se deben observar los principios de equidad, certeza y seguridad jurídica, en relación con el número e identidad de las fuerzas políticas y candidatos independientes susceptibles de participar en los comicios extraordinarios.

La misma *Sala Superior*, también ha señalado que una elección extraordinaria se sustenta en la nulidad de una elección ordinaria previa, por lo que, la forma de asegurar condiciones que garanticen la participación equitativa de las opciones políticas con pleno respeto al derecho al sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía, es otorgando la posibilidad a todas las alternativas políticas que contendieron en la elección ordinaria anulada de participar en los comicios extraordinarios, bajo condiciones de equidad en la contienda siguiendo los mismos lineamientos del proceso electoral ordinario, sin que ello implique restricción a normas electorales o a derechos fundamentales de terceros.

Además, una elección extraordinaria no es una nueva oportunidad para que los ciudadanos que aspiraron y no lograron contender con ese carácter en el proceso ordinario puedan alcanzar su pretensión para participar en el proceso extraordinario, ni para aquellos que ni siquiera tuvieron la intención de participar en los comicios ordinarios, sino que se trata de una situación excepcional en la que el electorado debe determinar al ciudadano que lo representará en el órgano de gobierno atinente, conforme con las condiciones y lineamientos bajo los que se realizó la elección ordinaria declarada nula.

Por ello, si en la legislación se contempla la posibilidad de que en los procesos electorales extraordinarios únicamente participen candidatos independientes que participaron en la elección ordinaria, es porque con ello se garantiza la

⁸ Sustentado al resolver el expediente con la clave de identificación SUP-JDC-4421/2015.

celebración de los comicios bajo condiciones generales de igualdad, y con pleno apego a los principios de equidad, certeza y seguridad jurídica.

De acoger las pretensiones del actor, implicaría que sin existir derecho alguno se le beneficie directamente sin participar en la elección ordinaria anulada, en detrimento de aquellos candidatos independientes y de partidos políticos que contendieron primigeniamente, lo cual atentaría contra el principio de equidad en materia electoral.

Lo anterior, porque el derecho a participar en la elección extraordinaria, el legislador ordinario lo reservó para aquellos ciudadanos que adquirieron la calidad de candidatos independientes en la elección ordinaria anulada, como se indica en el artículo 316, de la *Ley Electoral*.

12

Por ello, si la *Ley Electoral* no contempló la posibilidad de que en los procesos electorales extraordinarios participen candidatos independientes que no hayan contendido en la elección ordinaria, y por el contrario, se estableció la prohibición de alterar los procedimientos y formalidades establecidas en la propia ley -artículos 31, numeral 3, y 34, de la *Ley Electoral* -, es porque con ello se garantiza la celebración de los comicios bajo condiciones generales de igualdad.

Por lo que, permitir la participación en la elección extraordinaria, como candidatos independientes, a los ciudadanos que no participaron bajo esa modalidad en el proceso electoral ordinario anulado, resultaría violatorio a los principios constitucionales de certeza, equidad y seguridad jurídica que deben regir en los procesos electivos. Aunado a que, la nulidad de la elección ordinaria del *Ayuntamiento de Zacatecas* en manera alguna implicó una posibilidad para modificar las condiciones y lineamientos bajo los que se debe llevar a cabo la elección extraordinaria, pues como ya se señaló, debe realizarse en atención a las que rigieron durante el proceso ordinario, por lo que, la participación de opciones políticas ajenas resulta contraria a los principios aludidos.

En consecuencia, no es jurídicamente posible conceder la pretensión del actor consistente en participar como candidato independiente en la elección extraordinaria del *Ayuntamiento de Zacatecas*, sin haber participado como candidato independiente en el proceso electoral ordinario anulado, toda vez que la Base Sexta del Decreto Cuatro que contiene la Convocatoria respectiva, no implica violación al derecho fundamental de ser votado de los ciudadanos.

En las relatadas condiciones, lo procedente es confirmar el Decreto impugnado.

Por lo expuesto y fundado, este *Tribunal* dicta el siguiente:

III. Resolutivo.

ÚNICO. Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, el Decreto número cuatro expedido por la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas, mediante el cual se convoca a elección extraordinaria del Ayuntamiento del Municipio de Zacatecas, Zacatecas, de conformidad con las consideraciones de este fallo.

Así, lo resolvió el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por **MAYORÍA** de votos de los Magistrados que lo integran, con el voto en contra del Magistrado Presidente Juan de Jesús Alvarado Sánchez, quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JUAN DE JESÚS ALVARADO SÁNCHEZ

MAGISTRADA

MAGISTRADA

HILDA LORENA ANAYA ÁLVAREZ NORMA ANGÉLICA CONTRERAS MAGADÁN

MAGISTRADO

MAGISTRADO

ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ

JOSÉ ANTONIO RINCÓN GONZÁLEZ

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

ROCÍO POSADAS RAMÍREZ

14 **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JUAN DE JESÚS ALVARADO SÁNCHEZ EN EL JUICIO CIUDADANO NÚMERO TRIJEZ-JDC-0214/2016, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, ASÍ COMO 91, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, INCISO A), DEL REGLAMENTO INTERIOR DE ESTE ÓRGANO JURISDICCIONAL.**

Con el respeto que me merecen mis compañeras y compañeros que conjuntamente con el suscrito integramos el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, me permito presentar voto particular en relación con el juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-0214/2016, porque considero que, contrario a lo que se ha aprobado por la mayoría, los ciudadanos zacatecanos sí tienen derecho a postularse como candidatos independientes en el proceso electoral extraordinario que se encuentra en desarrollo para renovar el ayuntamiento de la capital estatal, sin importar que hayan tenido o no participación con ese carácter en el proceso electoral ordinario cuya anulación de los resultados se determinó por este Tribunal mediante la sentencia emitida el cinco de julio del año en curso dentro del juicio de nulidad número TRIJEZ-JNE-022/2016.

Sustento mi oposición con lo resuelto, en las consideraciones siguientes:

El actor se inconforma contra el Decreto número 4, emitido por la Legislatura del estado el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, mediante el cual se emite la convocatoria para la elección extraordinaria del municipio de Zacatecas, en cumplimiento a la determinación de este Tribunal en el fallo emitido en el juicio ciudadano número TRIJEZ-JNE-022/2016.

El promovente estima que el indicado decreto resulta violatorio de su derecho fundamental de ser votado, al impedirle su participación como candidato independiente en el proceso electoral extraordinario, cuya jornada electoral tendrá verificativo el cuatro de diciembre de dos mil dieciséis.

En mi concepto, contrario a lo resuelto por la mayoría, cualquier ciudadano que desee participar como candidato independiente en la elección extraordinaria tiene derecho a solicitar su registro ante la autoridad electoral administrativa y, en su caso, contender en la elección.

Lo anterior porque, aun cuando el propio promovente y la sentencia aprobada por la mayoría consideren que en el decreto existe una restricción para esa participación, en mi opinión no existe en tal documento legislativo ni mucho menos en la Ley Electoral la mencionada prohibición, según lo que a continuación razono.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, dispone que los ciudadanos mexicanos tienen el derecho a ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; asimismo, señala que 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.⁹

Sobre el contenido del indicado artículo constitucional, al resolver el juicio ciudadano federal número SM-JDC-40/2014, la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación precisó que “[a]parte de

⁹ Es de enfatizarse que el derecho humano a ser votado, también encuentra sustento jurídico tanto en el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como en el artículo 25, primer párrafo, incisos b) y c), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y de manera orientadora los párrafos 2 y 3, del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

contener el precepto invocado una norma de competencia (en el sentido de que corresponde al legislador establecer los requisitos, términos y condiciones en que habrá de ejercerse este derecho constitucional), lo que su literalidad hace patente es que el Poder Revisor de la Constitución ha advertido que este derecho fundamental necesita de ‘un complemento legislativo que termine de diseñar su contenido y, por consiguiente, les permita alcanzar plena efectividad’. Es decir, la prevención de una reserva de ley para el desarrollo o configuración completa del derecho constitucional pone de manifiesto la particular vinculación del poder legislativo para el respeto y eficacia de la prerrogativa ciudadana en cuestión, por cuanto sobre aquel no pesa únicamente –ni siquiera de manera preponderante– el deber negativo de no vulnerar o entorpecer el disfrute del derecho, sino también, y de manera especial, la obligación positiva de contribuir a la realización plena del derecho.¹⁰ De ahí que se llegue a elevar al nivel de garantía de los derechos fundamentales su vinculación efectiva al legislador: ‘La capacidad de vincular al legislador es lo que hace de un derecho un derecho fundamental’,¹¹ vinculación que a la luz de lo expresado se concreta en las funciones de conformación (desarrollo, configuración) y de limitación de los derechos humanos o fundamentales”.¹²

16

En el indicado precedente, la referida Sala Regional señaló que particularmente los derechos de participación política –y el derecho a ser registrado como candidatos es uno de estos– requieren por su naturaleza y características, así como por el hecho de que su ejercicio se realiza ordinariamente con la concurrencia del ejercicio del mismo y otros derechos por parte de múltiples ciudadanos, para su eficacia plena, de un entramado organizacional y procedimental que articule los diversos intereses –individuales y colectivos– y derechos en juego, lo que no significa que las formas organizativas y reglas de procedimiento necesarias para lograr materializar en la realidad el derecho humano o fundamental condicionen, sin más, el contenido y alcances del derecho mismo, porque éste igualmente incide –a partir de la definición del

¹⁰ En este sentido, Prieto Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, p. 118.

¹¹ Cruz Villalón, Pedro, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEPyC, 1999, p.235.

¹² Sobre este aspecto, en la sentencia de la Sala Regional Monterrey alude al muy conocido trabajo de Häberle, Peter, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales. Una contribución a la concepción institucional de los derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de ley*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 168 y ss.; también véase: Brage Camazano, Joaquín, *Los límites de los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 64 y ss.

contenido nuclear o esencial que la Constitución protege- sobre el derecho procedimental y organizativo, al no tolerarse condiciones, requisitos y términos carentes de fundamento material.¹³

En consecuencia, precisa el indicado órgano jurisdiccional, el deber constitucional impuesto al legislador para configurar y, en los casos en que así sea posible o incluso necesario, limitar el derecho ciudadano a ser registrado de manera independiente a los partidos políticos –mediante el establecimiento de los requisitos, términos y condiciones– sólo reconoce el “horizonte amplísimo de los fines legítimos a partir de los cuales pueden desarrollarse una variedad de modelos de participación de estas candidaturas en los procesos electorales, con la sola condición de que sean constitucionalmente adecuadas. Pero en modo alguno puede admitirse que la existencia de la legislación secundaria se identifique o desplace al derecho constitucional ya reconocido y que precisamente admite servir de parámetro de validez, ya sea, de manera aislada o en conjunción con otras disposiciones constitucionales que resulten aplicables, esto es, “el texto constitucional supone una disponibilidad potencialmente inmediata, que se concreta en la posibilidad de exigir que los poderes públicos arbitren la organización y los procedimientos necesarios para dar efectividad al derecho. La omisión o desatención de esta obligada intervención del Legislador hará emerger la eficacia directa de la norma iusfundamental, aunque sea en su contenido mínimo o esencial”.¹⁴

17

Con base en lo anterior, a juicio del suscrito es incuestionable que durante el proceso electoral extraordinario que actualmente tiene verificativo en el municipio de Zacatecas, los ciudadanos de dicha demarcación cuentan con el derecho fundamental a votar y ser votados a través de la figura de candidaturas independientes, pues no existe restricción alguna en las disposiciones legales ni mucho menos en el decreto ahora controvertido como lo consideran mis compañeros magistrados.

¹³ Según se precisa en la sentencia indicada, el papel de la organización y el procedimiento en la garantía de los derechos fundamentales se ha desarrollado especialmente en la doctrina alemana a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal. Véase a Hesse, Conrado, “Significado de los derechos fundamentales” en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de Derecho constitucional*, Madrid, IVAP, Marcial Pons, 1996, pp 101 y ss. El texto también puede consultarse en Hesse, Konrad, *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, CEPyC, 2011, pp. 164 y ss.

¹⁴ Presno Linera, Miguel Ángel, *El derecho de voto. Un derecho político fundamental*, México, Porrúa, 2012, p. 7.

Sustento mi disenso con la sentencia aprobada por la mayoría en la circunstancia que, contrario a lo que se afirma en ella, de la interpretación gramatical que se realice de los artículos 32, 37 y 316, todos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, como de la Base Sexta del decreto impugnado, no se advierte prohibición alguna para que aquellas personas que no hayan participado como candidatos independientes en el proceso electoral ordinario puedan participar con tal carácter en el proceso extraordinario derivado de la anulación de la elección ordinaria de integrantes del ayuntamiento del municipio de Zacatecas.

18

En efecto, la intelección gramatical del artículo 32, de la Ley Electoral, permite advertir que tal precepto dispone, únicamente, supuestos de prohibición de participación de algún partido político o candidato en elecciones extraordinarias en los siguientes casos: **a)** el partido político que hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que deban realizarse las elecciones ordinarias, aunque podrá participar en una elección extraordinaria el partido que hubiese perdido su registro, siempre y cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada; y **b)** No podrá participar en la elección extraordinaria la persona que hubiere sido sancionada por las causales de nulidad establecidas en el artículo 42 apartado D, de la Constitución Política del Estado; sin que ambas prohibiciones puedan hacerse extensivas a candidatos independientes, pues hacerlo implicaría establecer una restricción indebida por analogía, cuestión que, en tratándose de derechos fundamentales resulta contraria a derecho.

Por su parte, de la interpretación literal del artículo 37, numeral 1, de la Ley Electoral, tampoco puede advertirse una restricción de participación aplicable a los candidatos independientes, puesto que la hipótesis normativa que establece dicho artículo tan sólo prescribe que los partidos políticos nacionales con registro acreditado ante el Instituto Nacional Electoral podrán participar en las elecciones de la entidad, previa acreditación ante el *Consejo General*, es decir, establece un derecho para los partidos políticos y no prohibición alguna.

En el mismo sentido, contrario a lo resuelto por la mayoría, del artículo 316 de la normativa sustantiva electoral tampoco es factible advertir prohibición alguna para que los ciudadanos que no participaron en el proceso electoral ordinario se vean impedidos a postularse como candidatos independientes en la elección

extraordinaria, ya que el contenido del indicado precepto consagra tan sólo el derecho de los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes, salvo que hayan sido sancionados por alguna de las causales de nulidad establecida en el artículo 42 apartado D, de la Constitución Local, sin que establezca proscripción expresa a la participación de algún o algunos ciudadanos que no hayan sido partícipes en la elección extraordinaria con el carácter de candidatos independientes. Darle a este precepto la interpretación que se realiza en la sentencia implicaría una restricción indebida del derecho fundamental de voto pasivo, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, pues se estaría introduciendo un impedimento al ejercicio de esa prerrogativa que la legislación no establece.

En mi concepto, esa interpretación resulta restrictiva, lo que implica desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que consagran el derecho fundamental de voto pasivo, cuando del contenido del artículo 1º constitucional se advierte que la interpretación que se realice debe ser con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de un derecho fundamental de carácter político electoral previsto en la Norma Fundamental del país. Lo anterior ha sido reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien en la jurisprudencia 29/2002, de rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”,¹⁵ considera que “las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, [sino que] por el contrario, toda **interpretación** y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental, [sin que ello] signifi[que] en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados”.

No es obstáculo a ello la interpretación *a contrario sensu* que se realiza en la sentencia, relativa a que si la disposición en comento dispone que tendrán

¹⁵ Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, páginas 27 y 28.

derecho participar en la elección extraordinaria los candidatos independientes que contendieron en los comicios ordinarios, por ende, quienes no participaron tienen vedada esa prerrogativa.

Ello es así, porque en tratándose de derechos fundamentales la interpretación que se haga debe ser extensiva y propugnando por garantizar su ejercicio (interpretación *pro personae*), mientras que tratándose de restricciones a tales prerrogativas, además de ser expresas deben estar plenamente justificadas y obedecer a un fin legítimo, lo que en el caso no acontece. En efecto, en el caso, la redacción de la Base Sexta del Decreto impugnado no contiene la restricción expresa y, aun aceptando sin conceder la existencia de tal limitación, al pretender sustentarla en las disposiciones legales que se han analizado no se sostiene la interpretación que pretende atribuirles la mayoría.

20

En mi concepto, esa interpretación realizada por la mayoría resulta restrictiva, lo que implica desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que consagran el derecho fundamental de voto pasivo, cuando del contenido del artículo 1º constitucional se advierte que la interpretación que se realice debe ser con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de un derecho fundamental de carácter político electoral previsto en la Norma Fundamental del país. Lo anterior ha sido reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien en la jurisprudencia 29/2002, de rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”,¹⁶ considera que “las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, [sino que] por el contrario, toda **interpretación** y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental, [sin que ello] signifi[que] en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados”.

En consecuencia, a juicio del suscrito, aun cuando el promovente aduce la existencia de una prohibición de participación en la elección extraordinaria de

¹⁶ Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, páginas 27 y 28.

candidatos independientes diversos a los que contendieron en la elección ordinaria, en la Base Sexta del decreto controvertido, que tiene como sustento las disposiciones normativas precisadas en párrafos precedentes, de la interpretación a dichos preceptos no se advierte la existencia de la restricción mencionada, por lo que, en mi concepto, cualquier ciudadano tiene la posibilidad de postularse como candidato independiente en el proceso electoral extraordinario pues, se insiste, ni los preceptos a que se ha hecho alusión como tampoco la propia base en análisis establecen prohibición alguna.

La indicada Base Sexta prescribe que en la elección extraordinaria podrán participar los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y que lo acrediten ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, así como las candidaturas independientes que hubiesen participado en la elección ordinaria que fue anulada, lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 32 numeral 1, 37 numeral 1, y 316 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, es decir, lo establece como una facultad potestativa para tales sujetos, sin que de su redacción se advierta la prohibición de participación a que aluden tanto el promovente como la resolución aprobada por la mayoría.

En efecto, contrario a lo señalado en la sentencia cuyo sentido no comparto, la indicada base, si bien prevé la manera en que serán presentadas al electorado las candidaturas en la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Zacatecas, de su contenido no es factible advertir el aludido impedimento para aquellos ciudadanos que no participaron como candidatos independientes en la elección ordinaria anulada y, en oposición a lo aprobado por la mayoría, no deriva de las disposiciones legales analizadas la restricción a que alude el actor y que se da por hecho en la sentencia.

Aunado a lo anterior, estimo que resolver en el sentido que lo ha hecho la mayoría, además de establecer de forma indebida una limitación al derecho fundamental de voto pasivo de los ciudadanos del municipio de Zacatecas conlleva también una contradicción con criterios previamente establecidos por este Tribunal, concretamente a lo resuelto en los juicios ciudadanos TRIJEZ-JDC-156/2016 y acumulados, así como TRIJEZ-JDC-192/2016 y acumulados, en los cuales, al inaplicar disposiciones legales que establecen una **restricción expresa** que impide a los ciudadanos postularse como candidatos independientes en la elección de regidores de representación proporcional, se

garantizó el derecho a postularse a dichos cargos y a estar en aptitud de acceder a las regidurías por ese principio, aun cuando no hayan postulado las listas respectivas, es decir, mientras que en esos precedentes se maximizó el derecho fundamental de voto pasivo a los ciudadanos que buscaban participar como candidatos independientes, en la sentencia que ahora aprueba la mayoría se restringe de forma indebida la participación a ciudadanos que también pretenden postularse como candidatos independientes.

Ello, en mi concepto, constituye una regresión indebida del indicado derecho fundamental, cuando acorde a lo prescrito en el artículo 1º constitucional se encuentra prohibido, puesto que dicho precepto de la Carta Magna obliga a las autoridades a garantizar la progresividad de los derechos humanos y no su regresividad, cuestión que constituye una de las dos vertientes del principio de progresividad previsto en el señalado precepto constitucional. En el mismo sentido, aun si se aceptara el criterio asumido por la mayoría de que es válida la restricción a la que aluden, también se transgrediría la otra vertiente del principio de progresividad, relativo a la obligación que tiene el Estado de limitar las modificaciones –formales e interpretativas– al contenido de los derechos humanos, **únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación**, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo,¹⁷ puesto que se aceptaría una restricción a ese derecho fundamental excediéndose en su facultad de legislar al realizar alteraciones en el contenido de tal prerrogativa.

Ahora bien, no pasa desapercibido para el suscrito que la naturaleza de un proceso electoral extraordinario implica la expeditéz de su desarrollo, lo que evidentemente conlleva, como lo señala la mayoría, que no tengan que alterarse las condiciones de participación de partidos políticos y candidatos en el mismo, como lo ha señalado la Sala Superior en el precedente a que se alude en la propuesta aprobada; sin embargo, en mi criterio, la exigibilidad del derecho de solicitar y, en su caso, obtener el registro como candidato de forma independiente de los partidos políticos, conlleva definir, con claridad y precisión, los términos en que se deba garantizar esa participación, es decir, lograr la

¹⁷ En ese sentido se ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas ejecutorias, cuyo criterio se recoge en la jurisprudencia 28/2015, de rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES”, consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 39 y 40.

operatividad de los mecanismos de participación en un proceso electoral extraordinario.

Tal cuestión, empero, no debe constituir un obstáculo para limitar de forma indebida el derecho de voto de un ciudadano a participar como candidato independiente en un proceso electoral extraordinario, aun cuando no haya participado en el proceso ordinario cuyos resultados fueron declarados inválidos por una sentencia ejecutoriada, puesto que no debe supeditarse la efectividad de un derecho fundamental a las dificultades que implica la operatividad de las consecuencias fácticas y jurídicas que su pleno ejercicio conlleva dada la naturaleza excepcional de una elección extraordinaria, es decir, la brevedad de los plazos en que debe realizarse un proceso electoral excepcional no puede servir de pretexto para limitar el ejercicio de ese derecho constitucional, puesto que las condiciones de participación no cambian, ya que invariablemente deben sujetarse a las reglas legalmente previstas pero en períodos más cortos, sin que ello sea contrario a derecho, dado la especificidad de una elección extraordinaria.

23

Además, en mi opinión, este órgano jurisdiccional tiene el deber que le impone el artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución Federal, de proteger y garantizar los derechos humanos previstos en ella y en los tratados internacionales incorporados al derecho interno. Al respecto, es obvio que no corresponde a este Tribunal determinar los requisitos, condiciones y términos en que debe ser ejercido el derecho a ser registrado como candidato de manera independiente a los partidos políticos, sino que, por el contrario, debe constreñir su pronunciamiento a garantizar y proteger la tutela del núcleo duro de la prerrogativa ciudadana cuya vulneración se aduce violentada, que no es otra cosa que la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, al ser ésta la finalidad última de la obtención del registro, procurándose en todo momento que se logre la restitución del derecho en cuestión.¹⁸

En este orden de ideas, los pronunciamientos jurisdiccionales deben circunscribirse al caso concreto que ha motivado la controversia y como resultado de un cuidadoso análisis de las características del asunto, mediante la ponderación de los intereses y derechos en pugna, lo que desde luego supone

¹⁸ Similar criterio sostuvo la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los juicios ciudadanos SM-JDC-40/2014 y SM-JDC-41/2014, resueltos, respectivamente, el día cinco de junio de dos mil catorce.

procurar, en la medida que así lo permitan las circunstancias, la máxima realización de los distintos principios rectores de la función electoral en el caso particular.

Derivado de lo que antecede, a efecto de garantizar la eficacia del derecho fundamental en estudio, es decir, la posibilidad de un ciudadano para contender como candidato independiente por el principio de mayoría relativa en el proceso extraordinario, la autoridad administrativa electoral, atendiendo a sus atribuciones, así como a las posibilidades normativas, técnicas, materiales y presupuestales, deberá realizar las diligencias e implementar los mecanismos que juzgue necesarios para posibilitar la eventual intervención de candidatos independientes en la campaña electoral y en la jornada electoral extraordinarias, a través de la emisión de los lineamientos y acuerdos pertinentes para propiciar condiciones de participación equitativas con los demás candidatos, en las que se contemplen, entre otros aspectos: a) participación en medios de comunicación electrónica; b) financiamiento para actividades de campaña; c) capacitación; d) representación ante el consejo municipal y ante mesas directivas de casilla; e) inserción del emblema del candidato en las boletas electorales con la inclusión de su nombre. En todo ello, la autoridad electoral deberá garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos (con independencia de su origen).

24

En conclusión, considero que el ejercicio del derecho fundamental que se estima violado debe ser garantizado a cualquier ciudadano, con independencia de que se haya o no participado en la elección ordinaria pues, insisto, esa prerrogativa no puede quedar supeditada a si los breves tiempos de realización de las diversas etapas del proceso extraordinario permitirían o no su plena efectivización operativa mediante los mecanismos que establece la Ley Electoral.

JUAN DE JESÚS ALVARADO SÁNCHEZ
MAGISTRADO DEL
TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE ZACATECAS

Versión pública