

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

**PROMOVENTES: PROCURADORA GENERAL
DE LA REPÚBLICA, MOVIMIENTO
CIUDADANO, PARTIDO DEL TRABAJO Y
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA.**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: JONATHAN BASS HERRERA
ELABORÓ: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ**

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del diez de diciembre de dos mil doce.

Cotejado

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades emisora y promulgadora, y normas impugnadas. Por sendos escritos presentados el cinco de noviembre de dos mil doce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República; Dante Delgado Rannuro, Alejandro Chanona Burguete, José Juan Espinoza Torres, Ricardo Mejía Bardeja, Juan Ignacio Sampeiro Montaña, Nelly del Carmen Vargas Pérez, Jesús Armando López Velarde Campa, Jaime Álvarez Cisneros y Margarita García García, con el carácter de coordinador e integrantes respectivamente de la Comisión Operativa

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

Nacional de Movimiento Ciudadano; Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Pedro Vázquez González, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, en su calidad de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo; y José de Jesús Zambrano Grijalva, con el carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática, promovieron acciones de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de las normas que más adelante se precisan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se señalan.

Autoridad emisora de la norma impugnada:

- El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

- El Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas

Normas impugnadas:

Diversas normas de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, promulgada mediante el Decreto 426 por el que se emite la señalada ley.

SEGUNDO. Antecedentes. Los antecedentes del caso narrados coincidentemente por los partidos promoventes en sus demandas, en síntesis, son los siguientes.

1. El nueve de agosto de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

2. El cinco de octubre de dos mil doce, el Congreso del Estado de Zacatecas aprobó el Decreto número 426 mediante el cual se emitió la Ley Electoral de Zacatecas, y se abrogó la diversa Ley Electoral de Zacatecas, publicada en el suplemento al número 80 del Periódico Oficial correspondiente al cuatro de octubre de dos mil tres.

3. El seis de octubre de dos mil doce, el Gobernador del Estado de Zacatecas publicó en el periódico Oficial del Estado de Zacatecas el Decreto 426, mediante el cual se emitió la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y se abrogó la diversa Ley Electoral de Zacatecas de dos mil tres.

Adicionalmente, Movimiento Ciudadano agregó como antecedentes los siguientes.

1. El diecisiete de marzo de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral de ese Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 0274.

2. El veinticuatro de marzo de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado y la Ley de Participación Ciudadana, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

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

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, por medio del memorándum 0291.

3. El veintiuno de junio de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, la Ley Orgánica del Municipio y la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, mediante el memorándum 0410.

4. El veintitrés de junio de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario Primero Zacatecas.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0417.

5. El veintinueve de septiembre de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 0629.

6. El siete de junio de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Zacatecas y la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario Primero Zacatecas.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0891.

7. El veintiséis de junio de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 0920.

8. El veintiséis de junio de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario Primero Zacatecas.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0936.

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

9. El veintiocho de junio de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 0943.

10. El once de septiembre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por la Diputada de Movimiento Ciudadano María de la Luz Domínguez Campos.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0978.

11. El once de septiembre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por la Diputada de Movimiento Ciudadano María de la Luz Domínguez Campos.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0979.

12. El once de septiembre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado,

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

presentada por la Diputada de Movimiento Ciudadano María de la Luz Domínguez Campos.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0980.

13. El diecisiete de septiembre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 1017.

14. El dos de octubre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 1037.

15. El dos de octubre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Institucional.

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

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 1038.

16. El dos de octubre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 1040.

TERCERO. Artículos constitucionales que los promoventes señalan como violados. Los artículos 1º; 4º; 9º; 35, fracciones I, II y III; 39; 40; 41, fracciones II y III, apartados A y B; 54, fracción V; 116, fracción IV, incisos b), g), h), i) y j); 122, base primera, fracción III, segundo párrafo; 133 y 134, párrafo octavo; así como el artículo transitorio tercero del Decreto de reforma y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el nueve de agosto de dos mil doce en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO. Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez formulados por los promoventes, de forma sintetizada, son los siguientes.

Procuraduría General de la República

La Procuradora General de la República expuso en sus conceptos de invalidez los siguientes argumentos.

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

- La Ley Electoral del Estado de Zacatecas, específicamente el capítulo cuarto del título tercero, titulado “*De las candidaturas independientes*”, en el que se contienen los artículos 17, 18 y 19, vulnera lo establecido en los artículos 35, fracción II, en relación con el artículo 116, fracción IV, incisos g) e i), ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

Al respecto, es necesario tener presente que en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal se establece como obligación que las constituciones y leyes electorales locales garanticen a los partidos políticos, entre otras cuestiones, el reparto equitativo del financiamiento público y el acceso en igualdad de condiciones a los medios de comunicación, sin dejar de atender los lineamientos que al respecto establece el Instituto Federal Electoral.

Por ello, a juicio de la citada Procuradora, el legislador de Zacatecas reguló de manera deficiente la forma en que las candidaturas independientes gozarán de las prerrogativas antes enunciadas, con lo que trastocó los principios rectores en materia electoral consagrados en el artículo 116 constitucional, pues si bien el texto fundamental se refiere a los partidos políticos, también lo es que al no existir mayores precisiones establecidas para las candidaturas independientes, con el fin de consolidar el espíritu del constituyente en el sentido de que los candidatos que no sean afines a algún instituto político puedan gozar de manera equitativa del derecho de obtener recursos financieros

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

públicos para la obtención del voto y, como consecuencia de ello, poder difundir sus plataformas políticas en los medios masivos de comunicación como lo son la radio y la televisión, la autoridad electoral que corresponda debe observar los principios fundamentales relacionados con esas prerrogativas políticas.

- Los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas violan el principio de certeza en materia electoral, establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues resulta de trascendental importancia que los actores públicos conozcan las reglas para participar en los procesos electorales, que éstas sean claras y precisas y que no dan margen de arbitrio.

Abunda en el sentido de que la Ley Electoral del Estado de Zacatecas al regular de manera deficiente las candidaturas independientes, provoca inseguridad e incertidumbre en los actores políticos respecto a cómo tendrán acceso al financiamiento público para la obtención del voto, y a los medios de comunicación para difundir sus propuestas políticas en aras de competir en igualdad de circunstancias que los candidatos emanados de los partidos políticos, pues de ello depende la contienda electoral sea democrática y acorde con los principios de justicia y equidad.

- Los artículos 17, 18 y 19 de la ley electoral en comento, al regular de manera deficiente las candidaturas independientes, transgreden el principio de seguridad jurídica

contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Movimiento Ciudadano

El partido político Movimiento Ciudadano argumenta en sus conceptos de invalidez lo siguiente.

- El numeral dos del artículo 117 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas es inconstitucional, toda vez que si bien es cierto que en un primer instante se intenta respetar la equidad de género en la postulación de diputados por el principio de representación proporcional, al señalar que *“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”*, de una lectura minuciosa de dicho artículo se advierte que los principios de equidad y alternancia de género quedan relegados a la sustitución de candidatos y no al registro de estos, con lo que se trastoca el artículo 4º de la Constitución Federal, en relación con la fracción II del artículo 35 del mismo ordenamiento.

Asimismo, añade que el artículo 118 de la citada ley electoral vulnera los principios de certeza, equidad y alternancia de género respecto del registro de fórmulas de candidatos a elección por el principio de representación proporcional, pues se establece que *“En el primer segmento no podrán registrarse de manera consecutiva candidatos del mismo género”*, lo que evidencia que los principios de equidad y alternancia de género se encuentran reservados únicamente

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

para el primer segmento o bloque, por lo que el registro de los bloques restantes queda al arbitrio de los partidos políticos y se abre la posibilidad legal de romper con la regla de alternancia.

La vulneración a la regla de alternancia en el registro de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional, a juicio del partido político citado, acarrea como consecuencia la conculcación del principio de certeza establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), constitucional, al dejar al arbitrio de los partidos políticos al favorecimiento de un género sobre el otro, al permitir el registro de los bloques subsecuentes de las dos primeras fórmulas de candidatos propietario y suplente de un mismo género, con lo que se relega a la fórmula de género distinto a la última posición, con lo que se acota la posibilidad real de acceder a un cargo de elección popular.

- El numeral tres del artículo 40 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas es contrario al principio de certeza dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, pues establece como condición para que los partidos políticos nacionales puedan participar en los procesos electorales de la entidad, que acrediten y comprueben necesariamente *“poseer instalaciones idóneas para el desarrollo de las actividades, objetivos y fines del partido.”*

Dicho artículo genera incertidumbre respecto de los tipos de instalaciones que los partidos políticos deben poseer, en razón de que no establece los criterios mínimos para que la

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

autoridad electoral califique la idoneidad de las instalaciones que ocupe el instituto político.

Por ende, concluye el partido político, ante la imperfección de la norma, lo lógico y jurídico es declarar su invalidez pues no se expusieron de manera nítida los criterios para considerar idóneas las instalaciones de los partidos políticos, con lo cual se deja al arbitrio de la autoridad electoral la evaluación de los inmuebles que ocupen los institutos políticos y se ocasiona incertidumbre e inseguridad hacia los participantes en el proceso electoral; máxime que el manejo de las instalaciones y sus características constituye un asunto interno de los partidos políticos.

- Los artículos 28, numeral 2, y 32, numeral 1, de la ley electoral impugnada, en los que se establece que los partidos políticos pueden registrar en sus listas de candidatos propietarios y suplentes por el principio de representación proporcional a los mismos que hayan registrado en las fórmulas o planillas por el principio de mayoría relativa, no introduce una proporción o medida respecto del número de candidatos que tendrán derechos a registrar por ambas vías, lo que vulnera el principio de equidad e igualdad para los ciudadanos que deseen participar en la vida política del Estado de Zacatecas.
- Resulta inconstitucional que conforme a lo establecido en los artículos 28, numeral 6, y 29, numeral 2, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, la asignación de diputados con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos que logren en su favor los mayores

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

porcentajes de votación estatal efectiva, y que en caso de que un partido político obtenga por el principio de mayoría relativa el triunfo en los dieciocho distritos electorales uninominales, los diputados que tengan carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minoría.

Lo anterior porque genera una afectación al sistema de representación proporcional y al valor del pluralismo político, pues se deja fuera de dicha asignación a los demás partidos políticos que no se encuentran en el supuesto de ser el primero y segundo lugar con los mayores porcentajes de votación estatal efectiva, sin que dichas disposiciones se encuentren fundamentadas en un precepto jurídico que directa e innegablemente las regule, lo que hace nugatorio el derecho de los demás partidos políticos que en el caso serán la minoría, en contravención de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracciones I, IV, y VI de la Constitución Federal.

- En la expedición de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas hubieron violaciones graves al procedimiento legislativo, pues en el caso se omitieron las formalidades para solicitar la dispensa de trámites y llevarse como urgente o de obvia resolución bajo los mecanismos que prevé la legislación interna del congreso local; violación lo suficientemente como para ser convalidada mayoritariamente bajo el argumento de un apego al principio de economía procesal.

Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática

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

El Partido del Trabajo y el Partido de la Revolución Democrática formularon de manera coincidente los siguientes conceptos de invalidez.

- Los artículos 17; 18, numeral 1, fracciones VIII y IX; 19; 29, numeral 1; 32; 57; 60 a 71; 73; 74 al 79; 167 y 250 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en los que se regulan las candidaturas independientes, limitan sin justificación alguna el acceso de dichas candidaturas a la representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos y diputados del Congreso del Estado; no se les proporciona acceso a los tiempos de la radio y la televisión en la etapa de campañas electorales; violan el principio constitucional de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, así como los principios de certeza, legalidad (seguridad jurídica) y equidad al dejar de aplicar las reglas sobre el origen y destino de los recursos para la promoción del voto, los límites a los gastos de campaña del sistema electoral vigente y fiscalización de recursos.

Regulación que a juicio de dichos partidos no guarda conformidad con las bases constitucionales establecidas en los artículos 1º; 14; 16; 35, fracción I, II y III; 41, fracción III, apartado B; 116, fracción IV, inciso a) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Añaden que de la lectura de los artículos impugnados se puede colegir dos tipos o categorías de normas que no guardan conformidad con la Constitución Federal. Por un lado, aquellas que de manera frontal atentan en contra de los derechos constitucionales de ser votado, de igualdad y al

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

principio de equidad, al establecer limitaciones a las candidaturas independientes, como es el acceso a la representación proporcional en las elecciones de planillas de ayuntamientos y de diputados del Congreso del Estado, a los tiempos de radio y televisión y al financiamiento público en el que haga prevalecer el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado.

La otra categoría de normas son de carácter omisivo y atentan en contra de los principios de legalidad, objetividad, certeza y equidad, previstas 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, fiscalización y rendición de cuentas de los recursos para el financiamiento de las campañas electorales de las candidaturas independientes.

- El artículo 15, numerales 1, fracción XI, y 2 de la ley electoral impugnada, limita el derecho al voto pasivo a cualquier cargo de elección, previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional, y no guarda conformidad con el principio de no reelección inmediata en la elección de los integrantes de los ayuntamientos, establecido en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Lo anterior porque el artículo impugnado establece una prohibición absoluta para ser integrante de un ayuntamiento en funciones sin importar el cargo que se haya ocupado, con lo que se interpreta de manera indebida la base constitucional en donde se establece de manera clara que los presidentes

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

municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, es decir, que el impedimento de reelección es a ocupar el mismo cargo, siendo que en ningún momento generaliza al conjunto de miembros de un ayuntamiento, como sí lo hace la disposición cuya invalidez se solicita.

- Los artículos 63, numeral 1, fracción VI, y 72, numeral 6, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas limitan el ejercicio de las facultades de fiscalización y vigilancia de la autoridad electoral respecto del origen, utilización y destino de los recursos utilizados en las campañas electorales, al disponer que la práctica de auditorías y revisiones solo podrá realizarse treinta días naturales posteriores al día de la elección, previsión que no guarda conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) y h) de la Constitución Federal.
- El artículo 93, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas viola el principio de igualdad y de libertad de asociación, pues establecen que los partidos políticos nacionales o estatales con registro que participen por primera vez en una elección local, no podrán hacerlo en coalición, previsión que no guarda conformidad con los artículos 1º, 9 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto en razón de que los derechos de asociación y de trato igual ante la ley constituyen derechos que a la luz de lo dispuesto en el artículo 1º, párrafos segundo y tercero,

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

constitucional, ameritan una interpretación de conformidad con la propia Constitucional Federal y con los tratados internacionales de la materia, en la que se otorgue en todo momento a las personas la protección más amplia y respecto de los cuales todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que resulta procedente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación repare las violaciones a los derechos humanos que se reclaman, mediante la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada.

- El artículo 134, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas transgrede el derecho a la libre manifestación de las ideas, así como los principios de legalidad y certeza, al limitar la libertad de los partidos políticos y candidatos para realizar propaganda electoral, pues establece que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas expedirá y publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, un acuerdo que contenga el listado en el que se identifiquen 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, previsión que no guarda conformidad con los incisos b), h) y j) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, a juicio de los promoventes, es de explorado derecho y característica del sistema electoral mexicano, que la propaganda electoral no tiene más limitaciones que las que

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

establece la Constitución Federal y, en su caso, las constituciones locales y sus leyes reglamentarias en materia electoral, debiendo preservar en éstas el respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades, tercero, instituciones, valores democráticos y la prohibición de denigrar o calumniar.

- Los artículos 134, numeral 3, y 143, numerales 3 y 4, de la ley electoral local contradicen lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, apartado C, y 134, párrafo octavo, constitucionales, pues permiten la realización de propaganda gubernamental sin atender las limitaciones previstas en las citadas bases constitucionales, con eventual impacto y riesgo a la equidad de los procesos electorales.

Lo anterior porque en los artículos impugnados se estableció que 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 propaganda electoral 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, con lo que se contradice lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los artículos 265, numeral 2, fracción VII, y 267, numeral 1, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas son contrarios a lo establecido en los artículos 41, fracción III, apartado B, y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, debido a que invaden la esfera de competencias del

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

Congreso de la Unión y del Instituto Federal Electoral al establecer como infracciones en el ámbito estatal por parte de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, de las personas físicas o morales y de los partidos políticos, la violación a las previsiones sobre contratación de propaganda política o electoral en radio y televisión.

- El artículo 276, numeral 1, fracciones I, inciso b), c) y e), II, inciso b), III, inciso d), IV, inciso b), V, inciso b), así como las partes que se refieren a “cuotas” de salario mínimo, violan el principio de certeza, el artículo 22 y el inciso h) de la fracción IV del artículo 116 constitucionales, pues se utiliza como concepto de sanción el de “cuotas” de salario mínimo, el cual resulta impreciso y viola los principios de legalidad, objetividad y certeza jurídica.

Asimismo, se establece un parámetro de multa excesiva de hasta diez mil cuotas de salario mínimo en el numeral 1, fracción III, inciso d), del artículo 276 de la ley electoral local, prohibido por la constitución federal.

- Los artículos 7; 22; 27, numeral 2; 28, numerales 2 y 7; 32, numeral 1; 117, numeral 1; 118 y 119, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en los que por una parte se establece la equidad de género pero por la otra se anula al establecer la posibilidad de que un solo género pueda representar el 60% de las candidaturas en las elecciones para la integración de la Legislatura del Estado y de los ayuntamientos, violan el principio de igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer, así como los principios rectores de la función electoral, conforme a las bases constitucionales

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

previstas en los artículos 1º, párrafos 2 y 3; 4; 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Añaden que la ley electoral impugnada establece que 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, lo que es acorde con lo dispuesto en el artículo 22, segundo párrafo, de la Constitución de Zacatecas.

Aunado a lo anterior, a juicio de los citados partidos políticos, que se establezca un 60% como base para el registro y distribución de espacios electorales entre hombres y mujeres, lo vuelve inequitativo, desigual y afecta los derechos humanos protegidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es parte, como son los derechos de votar y ser votado. Además, con ello se afecta la universalidad y progresividad que hasta el momento se ha alcanzado al respecto en la nación, al reconocer en plano igualitario al hombre y a la mujer, por lo que desconocer dichos avances haría nugatorio y retraería lo adelantado en materia de participación política electoral del ser humano.

En su opinión, respecto de lo expuesto merece mención especial lo dispuesto en el artículo 118 de la ley electoral que impugnan, en el que se establece que 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 de mismo género; en cada uno de los siguientes segmentos, de cada lista habrá una candidatura de género distinto.

- Los artículos 49, numeral 1, fracciones VI y VIII, y 74, numerales 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas son contrarios a lo establecido en el artículo 41, base primera, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los supuestos normativos de registro de candidaturas, acreditación de representantes de partidos políticos ante los órganos del instituto electoral local y recepción de financiamiento público local, aspectos que se dejan en manos de los órganos estatales de los partidos políticos nacionales, pues se coarta su libertad de auto-organizarse de conformidad con sus normas internas.

Partido de la Revolución Democrática

Adicionalmente a los conceptos de invalidez que de forma coincidente con el Partido del Trabajo formuló el Partido de la Revolución Democrática, realiza dos conceptos de invalidez en los siguientes términos.

- El artículo 32, numeral 1, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas limita la asignación de regidurías de representación proporcional a que se hayan registrado un mínimo de treinta planillas en el resto de municipios, con lo que se transgrede el derecho de los partidos políticos a postular candidatos y contradice lo dispuesto en los artículos 1; 14; 16; 35, fracciones I y II; 41;

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

115, fracción I; 116, fracción IV, incisos a), b), g); y 133 de la Constitución Federal.

Lo anterior porque los artículos 1, 35, 41 y 116 constitucionales, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1º, 2º, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece el derecho de los ciudadanos a ser postulados y de los partidos políticos a postularlos sin mayores limitaciones que las establecidas en la Constitución Federal y en la Constitución local, lo que no acontece en el caso pues se condiciona la asignación de regidurías de representación proporcional al registro de planillas en otros municipios.

También señala que el artículo impugnado constituye una vulneración al municipio como primera autoridad de gobierno, rompe con el principio de elección de autoridades, aunado a que la representación proporcional de un ayuntamiento no puede estar condicionada a lo que sucede en otros municipios, y que la norma en cuestión no tiene soporte en la constitución local o en la constitución federal.

- El artículo 257, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas es contrario a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y legalidad al partidizar la propuesta de quienes habrán de integrar los consejos municipales y distritales, pues permite a los partidos políticos proponerlos, lo que implica que pueden integrarse órganos con intereses partidistas.

QUINTO. Admisión y trámite. Mediante acuerdo de cinco de noviembre de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de

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

Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República bajo el expediente 57/2012 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por diverso proveído de seis de noviembre de dos mil doce, el Ministro Presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano bajo el expediente 58/2012 y, dada la conexidad de ésta con la diversa acción de inconstitucionalidad 57/2012, ordenó acumularlas y turnar el expediente al Ministro José Fernando Franco González Salas.

En diverso acuerdo de seis de noviembre de dos mil doce, el Ministro Presidente de la Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo bajo el expediente 59/2012 y, dada la conexidad de ésta con las diversas acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y 58/2012, ordenó acumularlas y turnar el expediente al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Finalmente, por proveído de seis de noviembre de dos mil doce, el Ministro Presidente de la Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática bajo el expediente 60/2012 y, dada la conexidad de ésta con las diversas acciones de inconstitucionalidad 57/2012, 58/2012 y 59/2012, ordenó acumularlas y turnar el expediente al Ministro José Fernando Franco González Salas.

El Ministro instructor, por auto del siete de noviembre de dos mil doce, admitió a trámite las demandas respectivas y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas. Asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento correspondiente y solicitó su opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEXTO. Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Por acuerdo de quince de noviembre de dos mil doce, el Ministro instructor tuvo por presentados al Coordinador General Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas y a la Presidenta de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Legislatura del Congreso de dicha entidad federativa, con la personalidad que ostentan, y por recibidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

Los informes respectivos se adjuntan como anexos y forman parte de esta resolución.

SÉPTIMO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Mediante acuerdo de quince de noviembre de dos mil doce, el Ministro instructor tuvo por rendida la opinión formulada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de las acciones de inconstitucionalidad a estudio.

La opinión respectiva se adjunta como anexo y forma parte de esta resolución.

OCTAVO. Opinión de la Procuradora General de la República. Mediante acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil doce, el Ministro instructor tuvo por formulado el pedimento de la Procuradora General de la República en estas acciones de inconstitucionalidad.

El pedimento respectivo se adjunta como anexo y forma parte de esta resolución.

NOVENO. Cierre de instrucción. Por auto de veintitrés de noviembre de dos mil doce se cerró la instrucción de este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos c) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹, toda vez que

¹ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...] c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; [...] f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. [...]”

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se

se plantea la posible contradicción entre, por un lado, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y, por el otro, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. En primer término se analiza la oportunidad de la presentación de las demandas respectivas.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal² establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en el entendido de que en materia electoral todos los días son hábiles.

En el caso, de las demandas por las que se promovieron las acciones de inconstitucionalidad se advierte que los accionantes señalan como normas generales impugnadas diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del seis de octubre de dos mil doce, Tomo CCXXII, número 80.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo siete de octubre y venció el lunes cinco de noviembre de dos mil doce.

refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)"

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

En este sentido, si las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los recurrentes se presentaron el cinco de noviembre de dos mil doce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte³, esto es, el día treinta del plazo establecido al efecto, entonces se presentaron oportunamente, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

TERCERO. Legitimación de quienes promueve las acciones de inconstitucionalidad. A continuación se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

a) Procuradora General de la República

Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento⁴, suscribió el oficio de acción de inconstitucionalidad.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal⁵, el Procurador General de la República podrá

³ Fojas 52 vuelta, 174 vuelta, 458 vuelta y 700 vuelta, del expediente.

⁴ Foja 55 del expediente.

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

[...]"

ejerger la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal.

Así, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de distintos artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, ordenamiento que tiene el carácter de ley estatal, es claro que la citada funcionaria cuenta con la legitimación necesaria para promover acción de inconstitucionalidad.

b) Movimiento Ciudadano

De acuerdo con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria⁶, los partidos políticos con registro

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro...".

"Artículo 62.- ...[Último párrafo] En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de los señalados en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento".

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

ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes requisitos.

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso):
- Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello, y
- Que las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral.

Movimiento Ciudadano es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral⁷; asimismo, en diversa copia certificada también expedida por el citado funcionario, consta que Dante Delgado Rannauro, Alejandro Chanona Burguete, José Juan Espinoza Torres, Ricardo Mejía Berdeja, Juan Ignacio Sampeiro Montaña y Jesús Armando López Velarde Campa son miembros de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.

El artículo 19, párrafos 1 y 2, inciso p), del Estatuto del Partido Político Movimiento Ciudadano dispone que la Comisión Operativa Nacional se integra por nueve miembros; que sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de sus miembros; que entre sus atribuciones y facultades se

⁷ Foja 1033 del expediente.

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

encuentra interponer acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional⁸.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por seis de los nueve miembros de la Comisión Operativa Nacional, dicho órgano cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político y se endereza contra normas de naturaleza electoral⁹, pues se impugnan

⁸ Fojas 911 y 912 del expediente

⁹ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.** En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe

artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas relacionados con igualdad y equidad de género en las candidaturas de representación proporcional, idoneidad de las instalaciones de los partidos políticos, requisitos para el registro de candidatos de representación proporcional, asignación de diputados migrantes y violaciones en el procedimiento de expedición de la ley apuntada.

c) Partido del Trabajo

El Partido del Trabajo es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral¹⁰; asimismo, en diversa copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, consta que Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos son miembros de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo¹¹.

Los artículos 43 y 44, incisos a) y c), de los estatutos del Partido del Trabajo establecen que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes, y que basta la mayoría de votos de

instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Época; IX, Abril de 1999; Tesis: P./J. 25/99; Página: 255.

¹⁰ Foja 1035 del expediente.

¹¹ Foja 1037 del expediente.

sus integrantes para que los actos de la Comisión tengan plena validez¹².

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por siete de los nueve miembros de la Comisión Operativa Nacional, dicho órgano cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político y se endereza contra normas de naturaleza electoral, pues se impugnan artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas relacionados con las candidaturas independientes, voto pasivo de los ciudadanos, facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral, principio de igualdad y libertad de asociación de los partidos políticos, libertad de expresión de los partidos políticos, contratación de propaganda electoral en medios de comunicación, multas en materia electoral, porcentaje de candidatos del mismo sexo y registro de candidatos.

d) Partido de la Revolución Democrática

El Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral¹³; asimismo, suscribe el escrito de acción de inconstitucionalidad José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, lo que acredita con la certificación del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en la que éste manifiesta que el accionante se encuentra registrado con

¹² Foja 966 del expediente.

¹³ Foja 1034 del expediente.

el carácter que se ostenta, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto¹⁴.

El artículo 104, inciso e), de los estatutos del Partido de la Revolución Democrática establece que la Presidencia Nacional tiene atribuciones para representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación¹⁵.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido en cita, cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político y se endereza contra normas de naturaleza electoral, pues se impugnan distintos artículos la Ley Electoral del Estado de Zacatecas relacionados con las candidaturas independientes, voto pasivo de los ciudadanos, facultades fiscalizadoras de la autoridad electoral, principio de igualdad y libertad de asociación de los partidos políticos, libertad de expresión de los partidos políticos y candidatos, contratación de propaganda electoral en medios de comunicación, multas en materia electoral, porcentaje de candidatos del mismo sexo, registro de candidatos, asignación de regidurías de representación proporcional e integración de órganos administrativos electorales.

CUARTO. Causas de improcedencia. La Presidenta de la Comisión Legislativa de Asuntos Constitucionales de la Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, considera que respecto de la

¹⁴ Foja 1038 del expediente.

¹⁵ Fojas 1007 y 1008 del expediente.

acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República se actualiza la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con lo dispuesto en el artículo 65 de la misma ley¹⁶, pues a su juicio no existe norma general materia de impugnación.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente para los casos en que haya una omisión absoluta en la expedición de una ley; sin embargo, en los casos en que se argumenta una deficiente regulación de normas, no procede el sobreseimiento de la acción intentada.

Dicho criterio se recogió en la jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”**¹⁷

¹⁶ Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

[...]

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

¹⁷ El texto de la jurisprudencia es el siguiente: “El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la

Consecuentemente, se desestima la causa de improcedencia hecha valer por La Presidenta de la Comisión Legislativa de Asuntos Constitucionales de la Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas.

Al no existir otra causa de improcedencia expuesta por los accionantes, ni advertirse alguna otra de oficio, a continuación se realiza el estudio de los conceptos de invalidez formulados por los accionantes.

QUINTO. Violaciones al proceso legislativo. Movimiento Ciudadano sostiene que en la expedición de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas hubieron violaciones graves al procedimiento legislativo, pues en el caso se omitieron las formalidades para solicitar la dispensa de trámites y llevarse como urgente o de obvia resolución bajo los mecanismos que prevé la legislación interna del legislativo local; violación lo suficientemente grave que no puede convalidarse mayoritariamente bajo el argumento de apego al principio de economía procesal.

Añaden que si bien en el proceso legislativo impugnado se respetó el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de igualdad y libertad, no se cumplió con el procedimiento legal correspondiente, en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 44, 45, 47, 51 a 64 y 125, fracciones I, IV y V, de la Ley Orgánica del Congreso local.

procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas. [Novena Época, registro 166041, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, noviembre de 2009, página 701.]

De ser fundados los planteamientos anteriores tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas, por lo que su estudio es preferente.¹⁸

Respecto de las violaciones al proceso legislativo, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, sostuvo el criterio que a continuación se indica, ratificado en distintas acciones de inconstitucionalidad tales como 170/2007 y 131/2008.

“...la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución

¹⁸ Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2007 del Tribunal Pleno, que dice: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.” [Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 776.]

Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.”

Acorde con el criterio anterior, al valorar el potencial invalidatorio de irregularidades acontecidas en procesos legislativos, deben tomarse en cuenta dos principios que si bien apuntan a direcciones diferentes, es necesario procurar su equilibrio: un principio de economía procesal y un principio de equidad en la deliberación parlamentaria. En consecuencia, no toda irregularidad es necesariamente invalidante.

En la misma línea argumentativa, un tribunal constitucional ha de ser, en principio, deferente con la autonomía política del órgano legislativo. Cuando una sentencia declara la invalidez de una ley aprobada por el órgano político que es integrado con representantes populares sobre la base de que existieron irregularidades procedimentales, ha de ser una solución extrema acogida frente a violaciones que verdaderamente, por su gravedad, hayan vulnerado

de manera trascendental las normas que rigen el procedimiento legislativo.

Establecido lo anterior, conviene tener presente el texto de los artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Zacatecas que a juicio del partido político Movimiento Ciudadano no se respetaron en el proceso legislativo.

“Artículo 44. El procedimiento legislativo ordinario se conforma de las siguientes fases:

I. Iniciativa;

II. Dictamen de la comisión;

III. Discusión en el Pleno;

IV. Votación y aprobación; y

V. Remisión al Poder Ejecutivo.

Sección Segunda

De la iniciativa

Artículo 45. La iniciativa es el acto a través del cual los diputados y demás sujetos facultados según la Constitución Local, someten a la consideración de la Legislatura un proyecto de ley, decreto o acuerdo.

A toda iniciativa deberá preceder la investigación y estudio apropiado sobre la materia que versa, así como la aplicación de métodos y técnicas legislativas.

Artículo 47. El ejercicio de la facultad de iniciativa no obliga a la Legislatura a aprobarla en los términos presentados, ni genera derecho a persona alguna, sólo representa el inicio del procedimiento legislativo.

Artículo 51. El Reglamento General pormenorizará la estructura de las leyes, decretos o acuerdos y el modo de proceder a su admisión y votación.

En caso de urgencia calificada por las dos terceras partes de los diputados presentes, la Legislatura puede dispensar o abreviar los trámites establecidos.

Sección Tercera

Del dictamen

Artículo 52. El dictamen es la opinión y juicio fundados que resulta del análisis de una iniciativa de ley, decreto, acuerdo o, en su caso una resolución que emite la comisión competente. El dictamen será sometido a consideración del Pleno, iniciando con ello la fase de discusión.

Artículo 53. Todo dictamen deberá presentarse por escrito, debidamente firmado por los integrantes de la comisión o comisiones dictaminadoras, y deberá contener:

I. La identificación de la iniciativa, propuesta, solicitud o denuncia, precisando si se trata de ley, decreto, acuerdo o, en su caso, una resolución;

II. Si se trata de una iniciativa de ley, decreto, acuerdo o, en su caso, una resolución, el dictamen atenderá a la estructura lógico jurídica del artículo 50 de la presente Ley, en lo conducente; y

III. Si el dictamen propone una resolución, deberá reunir las condiciones de motivación, fundamentación y puntos resolutivos.

Ningún diputado podrá dictaminar ni votar asunto en el que tenga interés personal.

Artículo 54. Tratándose de una iniciativa de ley o decreto, para su estudio las comisiones deberán agotar los siguientes pasos:

I. Identificar la procedencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado;

II. Analizar el impacto en otras leyes del Estado, al que se denominará análisis colateral;

III. Verificar la viabilidad presupuestal;

IV. Apegarse a la estructura lógico jurídica; y

V. Los demás que el Reglamento General disponga.

Artículo 55. El dictamen debe emitirse en un plazo no mayor de cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de radicación de la iniciativa en la comisión. Si a juicio de ésta se requiere un plazo mayor, deberá solicitarse al Pleno por única vez, de autorizarse su prórroga, en ningún caso rebasará el siguiente periodo ordinario.

Los asuntos serán dictaminados invariablemente conforme al orden cronológico en que fueron turnados, excepto los calificados por el Pleno como de urgente resolución.

En caso de que no se formulara dictamen en los plazos dispuestos, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política deberá someter al Pleno el envío del asunto a diversa comisión para su estudio y dictamen.

Artículo 56. La comisión dictaminadora podrá acumular aquellas iniciativas que versen sobre un mismo tema o que deban formar parte de un mismo cuerpo normativo, para emitir un sólo dictamen.

Artículo 57. Los dictámenes y, en su caso, los votos particulares, se discutirán en la sesión posterior a aquélla en que han sido leídos ante el Pleno, debiendo entregarse a los diputados con oportunidad, por escrito o por medio magnético, antes de la primera lectura.

Sección Cuarta

De la discusión

Artículo 58. La discusión es la etapa del proceso legislativo ordinario por medio de la cual el Pleno delibera, debate, evalúa y resuelve los dictámenes y demás asuntos que conozca la Legislatura.

Artículo 59. *El Presidente de la Mesa Directiva someterá a discusión el asunto, primero en lo general y luego en lo particular.*

Artículo 60. *En caso de existir discusión, el Presidente formará una lista en la cual inscribirá a quienes deseen pronunciarse a favor o en contra del dictamen, concediendo alternativamente el uso de la palabra a los que se hayan inscrito, debiendo llamarlos por el orden de lista y comenzando por el inscrito a favor.*

Artículo 61. *Una vez que hayan intervenido los oradores inscritos, el Presidente consultará al Pleno si considera que el asunto o dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general. En caso de respuesta negativa se abrirá el debate, por única vez, a una segunda fase de discusión en lo general. Si la respuesta es afirmativa, se someterá a votación en lo general y si fuere aprobado, se pasará a la discusión y votación en lo particular.*

Artículo 62. *La discusión en lo particular versará sobre los artículos, considerandos, exposición de motivos o una parte del proyecto o dictamen y sólo sobre ellos se efectuará el debate.*

Artículo 63. *Una vez agotada la discusión de los puntos debatidos, se someterá a votación del Pleno para que sean declarados aprobados en sus términos o si el dictamen vuelve a la Comisión para que formule los artículos o contenidos rechazados, en la forma en que la discusión se haya orientado, o bien, si éstos se suprimen del dictamen.*

Artículo 64. *Cuando un dictamen o asunto se apruebe en lo general y no exista discusión ni inscripciones para intervenir en lo particular, se tendrá por aprobado sin necesidad de someterlo nuevamente a votación, previa declaratoria que haga el Presidente.*

Capítulo IV

De las Comisiones Legislativas

Artículo 125. Las comisiones legislativas tienen las siguientes atribuciones:

I. Recibir, analizar, estudiar, discutir y dictaminar los asuntos que les turne la Mesa [...]

IV. Emitir sus dictámenes agotando todos los pasos de conformidad al asunto de que se trate y al procedimiento señalado en esta Ley y en el Reglamento General. Todo dictamen deberá estar firmado por los integrantes de las mismas o, en su caso, por la mayoría. Si alguno de ellos disiente de una resolución, podrá expresar su punto de vista por escrito y firmarlo como voto particular y dirigirlo al presidente de la Legislatura para que sea puesto a consideración de la Asamblea, cuando se presente el dictamen motivo de dicho voto particular;

V. Presentar a la Asamblea los dictámenes de las iniciativas o asuntos turnados a su estudio, en un plazo no mayor a cuarenta días naturales. Las Comisiones determinarán la acumulación de iniciativas cuando éstas versen sobre la misma materia o se expresen en una misma ley, decreto, acuerdo o resolución, en tal caso el plazo será computado a partir de la fecha en que se hubiere turnado el último;

[...]"

De los artículos transcritos es preciso señalar los siguientes elementos normativos aplicables al caso.

- La creación o reforma de una ley invariablemente se realiza por medio de una iniciativa de ley propuesta por los diputados y demás sujetos facultados por la Constitución local, que se somete a consideración de la Legislatura Estatal en un proyecto de ley, decreto o acuerdo.

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

- La iniciativa debe dirigirse por escrito a la Legislatura firmada por quien o quienes la presentan, además debe acompañarse de una versión en medio magnético.
- Todas las iniciativas de ley, decreto o acuerdo deben contener exposición de motivos, estructura lógico jurídica, disposiciones transitorias y en su caso disposiciones adicionales a excepción de los puntos de acuerdo.
- En caso de urgencia calificada por las dos terceras partes de los diputados presentes, la Legislatura puede dispensar o abreviar los trámites establecidos.
- El dictamen es la opinión y juicio fundados que resulta del análisis de una iniciativa de ley, decreto o acuerdo o, en su caso, una resolución que emite la comisión competente. Su sometimiento a consideración del Pleno inicia la fase de discusión.
- El dictamen debe emitirse en un plazo no mayor a cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de radicación de la iniciativa en la comisión. Los asuntos serán dictaminados conforme al orden cronológico en que fueron turnados, excepto los calificados por el Pleno como de urgente resolución.
- La comisión dictaminadora podrá acumular aquellas iniciativas que versen sobre un mismo tema o que deban formar parte de un mismo cuerpo normativo para emitir un solo dictamen.

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

- Los dictámenes se discutirán en la sesión posterior a aquella en que han sido leídos ante el Pleno y deberán entregarse a los diputados con oportunidad antes de la primera lectura.
- La discusión es la etapa del proceso legislativo ordinario por medio de la cual el Pleno delibera, debate, evalúa y resuelve los dictámenes y demás asuntos que conozca la Legislatura.
- En caso de existir discusión, el presidente formará una lista en la cual inscribirá a quienes deseen pronunciarse a favor o en contra del dictamen, concederá alternativamente el uso de la palabra a los que se hayan inscrito, deberá llamarlos por orden de lista y comenzar por aquel inscrito a favor.
- Agotada la discusión de los puntos debatidos, se someterá a discusión del Pleno para que sean declarados aprobados en sus términos o si el dictamen vuelve a la comisión para que formule los artículos o contenidos rechazados, en la forma en que la discusión se haya orientado, o bien, si estos se suprimen del dictamen.
- Una vez aprobados los dictámenes que contienen leyes o decretos, corresponde al Ejecutivo del Estado su promulgación y publicación, con excepción de aquellas leyes, decretos o reglamentos que, conforme a la Constitución estatal y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, estén dispensados de alguna de tales condiciones.

Por otro lado, el proceso legislativo para la emisión de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas se llevó en los siguientes términos.

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

- El diecisiete de marzo de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral de ese Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 0274.
- El veinticuatro de marzo de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, la Ley Electoral del Estado y la Ley de Participación Ciudadana, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, por medio del memorándum 0291.
- El veintiuno de junio de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, la Ley Orgánica del Municipio y la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, mediante el memorándum 0410.

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

- El veintitrés de junio de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario Primero Zacatecas. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0417.
- El veintinueve de septiembre de dos mil once, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 0629.
- El siete de junio de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Zacatecas y la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario Primero Zacatecas. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0891.
- El veintiséis de junio de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de

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

decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 0920.

- El veintiséis de junio de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario Primero Zacatecas. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0936.
- El veintiocho de junio de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 0943.
- El once de septiembre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por la Diputada de Movimiento Ciudadano María de la Luz Domínguez Campos. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa

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

Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0978.

- El once de septiembre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por la Diputada de Movimiento Ciudadano María de la Luz Domínguez Campos. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0979.
- El once de septiembre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por la Diputada de Movimiento Ciudadano María de la Luz Domínguez Campos. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 0980.
- El diecisiete de septiembre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la

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

iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, mediante el memorándum 1017.

- El dos de octubre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 1037.
- El dos de octubre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Institucional. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 1038.
- El dos de octubre de dos mil doce, en sesión del Pleno del Congreso de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. En esa misma fecha, por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales, por medio del memorándum 1040.

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

- El cuatro de octubre de dos mil doce, se dio lectura al dictamen respecto de las iniciativas de ley y de reformas en materia electoral para el Estado de Zacatecas, formulado por la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales.
- El cinco de octubre de dos mil doce, el Congreso del Estado de Zacatecas aprobó con una votación en lo general de veintiséis votos a favor, uno en contra y cero abstenciones, y en lo particular con la reserva de tres diputados, el Decreto número 426 mediante el cual se emitió la Ley Electoral de Zacatecas, y se abrogó la Ley Electoral de Zacatecas publicada en el suplemento al número 80 del Periódico Oficial correspondiente al cuatro de octubre de dos mil tres.

Sobre esta base, se concluye que no asiste la razón al partido político Movimiento Ciudadano al considerar que en el proceso legislativo que culminó con la emisión de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas debió cumplirse con las formalidades para solicitar la dispensa de trámites y llevarse como urgente o de obvia resolución, pues el proceso legislativo seguido para la emisión de la ley electoral impugnada se llevó a cabo de conformidad con la legislación aplicable para los procesos ordinarios.

En efecto, el dictamen elaborado por la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales se realizó con base en dieciséis iniciativas de decreto para reformar o adicionar la ley electoral estatal, presentadas por distintos diputados y grupos parlamentarios integrantes del citado órgano legislativo, en atención a lo dispuesto en artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Zacatecas que la faculta para acumular las distintas iniciativas que versen sobre un mismo

tema o que deban formar parte de un mismo cuerpo normativo, con el objeto de emitir un solo documento.

El citado dictamen se sometió a lectura en el Pleno de la legislatura local en sesión celebrada el cuatro de agosto de dos mil doce, y se sometió a votación en la misma sesión, la cual se extendió hasta el día siguiente, en la que se aprobó con una votación en lo general de veintiséis votos a favor, uno en contra y cero abstenciones, y en lo particular con tres reservas, con lo que se cumplió con lo dispuesto en el artículo 57 de la ley orgánica de la materia.

Consecuentemente, este Tribunal Pleno considera que al llevarse a cabo el proceso legislativo de conformidad con la legislación aplicable para los procesos ordinarios, no era necesario que se solicitara la dispensa de trámites para que dicho proceso se siguiera como urgente o de obvia resolución. En efecto, en el caso no se solicitó la dispensa a la que hace alusión el Partido Político Movimiento Ciudadano; sin embargo, ello no representó en forma alguna una violación procedimental, pues como se expuso, el procedimiento se llevó de conformidad con lo previsto en la legislación respectiva.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar que en el proceso legislativo a estudio se cumplió con el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, pues los distintos diputados y grupos parlamentarios tuvieron oportunidad de participar en las distintas etapas del proceso legislativo a estudio bajo condiciones de igualdad y libertad, con lo que aun y cuando se pudiera considerar que existió alguna irregularidad, ésta se convalida en atención al principio de economía procesal.

Consecuentemente, este Tribunal Pleno considera que en el proceso legislativo que culminó con la expedición de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas no existieron irregularidades graves, por lo que los argumentos realizados por Movimiento Ciudadano en contrario son infundados.

SEXTO. Estudio de fondo. Del análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por los accionantes, se identifican los siguientes temas.

1. Candidaturas independientes;
2. Principio de igualdad, equidad de género y regla de alternancia de candidatos.;
3. Instalaciones idóneas de los partidos políticos nacionales;
4. Posibilidad de que los candidatos por el principio de mayoría relativa también se registren por el principio de representación proporcional;
5. Asignación de diputados con carácter migrante;
6. Imposibilidad de que los integrantes del ayuntamiento se postulen para el periodo inmediato;
7. Limitaciones al ejercicio de la facultad fiscalizadora de las autoridades electorales;
8. Imposibilidad de los partidos de nueva acreditación para participar en las elecciones en coalición;
9. Violación a la libertad de expresión y manifestación de ideas;

10. Informes de los servidores públicos como propaganda electoral;
11. Invasión de las competencias del Congreso de la Unión por parte del Congreso Local;
12. Multas;
13. Libertad de los partidos políticos de auto-organizarse respecto de las funciones de los órganos estatales de los partidos políticos nacionales;
14. Asignación de regidurías por el principio de representación proporcional supeditada al registro de un número determinado de planillas; y,
15. Integración de los consejos distritales y municipales

A continuación se realizará el estudio de los temas planteados.

1. Conceptos de invalidez relacionados con las candidaturas Independientes

Este Tribunal Pleno desestima estas acciones de inconstitucionalidad por lo que hace a la impugnación de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, toda vez que la votación del proyecto del Ministro José Fernando Franco González Salas, que proponía la inconstitucionalidad de dichos artículos y su declaración de invalidez, fue de seis votos en contra del proyecto, emitidos por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Silva Meza; y de cinco votos a favor de los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo (con salvedades), Aguilar Morales y Pérez Dayán.

La anterior declaratoria de desestimación se sustenta en las siguientes razones.

El artículo 59 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, previene que **“En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título (III), en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”** El artículo 73 de este Título señala que **“Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”** El artículo 41, en sus fracciones III y V, dispone que **“Las sentencias deberán contener: [...] III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados. [...] V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; [...]”** Por otra parte, el artículo 72 del propio ordenamiento establece que **“Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaron por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercida y ordenará el archivo del asunto.”** Esta disposición reproduce lo establecido por el párrafo quinto del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

Del análisis concatenado de los dispositivos transcritos se sigue que al presentarse en el caso la hipótesis descrita de una resolución que no alcanzó la mayoría exigida para invalidar la norma, debe hacerse, en un punto resolutiveo de la sentencia la declaración plenaria de la desestimación de la acción, sirviendo estas consideraciones como sustento.

2. Conceptos de invalidez relacionados con el principio de igualdad, equidad de género y regla de alternancia de candidatos

El partido político Movimiento Ciudadano reclama la invalidez de los artículos 117, numeral 2, y 118 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues el primero de ellos no establece como aplicables los principios de equidad de género y alternancia de candidatos en el registro de candidatos por el principio de representación proporcional, y los relega hasta el momento de la sustitución de candidatos, lo que contradice lo dispuesto en los artículos 4º y 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Asimismo, considera que el artículo 118 de la ley electoral local contiene tres supuestos:

- 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 siguientes dos segmentos, habrá una candidatura de género distinta.

Según Movimiento Ciudadano, los principios de equidad de género y alternancia de candidatos se encuentran contemplados únicamente en el primero de los supuestos apuntados, por lo que los restantes dos supuestos son contrarios a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, pues queda al arbitrio de los partidos políticos los registros restantes.

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

Por su parte, los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática consideran que son inválidos los artículos 7: 22: 27, numeral 2; 28, numerales 2 y 7; 32, numeral 1; 117, numeral 1; 118; 119, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues la posibilidad de que solo un género represente el 60% de las candidaturas atentan contra el principio de igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer, lo que no es conforme con los artículos 1º, párrafos 2 y 3; 4º; 116, fracción IV. Inciso b); y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Abundan los accionantes en el sentido de considerar que la ley electoral impugnada establece que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, lo que es acorde con lo dispuesto en el artículo 22, segundo párrafo, de la Constitución de Zacatecas.

Asimismo, añaden que el hecho de que se establezca un 60% que sirva de base para el registro y distribución de espacios electorales entre hombres y mujeres, lo vuelve inequitativo y desigual, lo que afecta los derechos humanos protegidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es parte, como son los derechos de votar y ser votado, además de que afectaría la universalidad y progresividad que hasta el momento se ha alcanzado al respecto en la nación, al reconocer en plano igualitario al hombre y a la mujer, por lo que desconocer dichos avances haría nugatorio y retraería lo adelantado en materia de participación política electoral del ser humano.

Finalmente, en su opinión merece mención especial lo dispuesto en el artículo 118 de la ley electoral impugnada, en el que se establece

que 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 de mismo género; en cada uno de los siguientes segmentos, de cada lista habrá una candidatura de género distinto.

Por razón de método, en primer término se analizarán los argumentos encaminados a exponer que los artículos impugnados violan el principio de igualdad; posteriormente, se abordarán los relacionados con equidad y la regla de alternancia de género.

Principio de igualdad y equidad de género

Respecto de este tema, se sigue lo considerado por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009, en sesión celebrada el veinticuatro de septiembre de dos mil nueve.

En primer término, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra que los artículos 1º, 4º, 41 y 116 constitucionales no contemplan la igualdad y la equidad en materia electoral como una exigencia a cargo de las legislaturas locales, de lo que se sigue que pertenece al ámbito de la libre configuración legislativa establecer acciones afirmativas o no, en los códigos electorales en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos.

El hecho de que este Tribunal haya considerado válida la previsión de porcentajes o cuotas obligatorias (acciones afirmativas) dirigidas a procurar la igualdad en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, no conduce a determinar que ello sea una exigencia constitucional derivada de la norma

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

suprema, que pueda ser invocada ante los tribunales competentes, sino que más bien constituye una posibilidad que el legislador puede o no contemplar en las leyes que emite en dicho ámbito.

En segundo término, este Tribunal observa que no existen parámetros en la Constitución General de la República que brinden la pauta para enjuiciar la validez del porcentaje 60/40 previsto en la ley electoral impugnada, siendo que las leyes federales en materia electoral no podrían utilizarse a esos efectos, por pertenecer al orden jurídico federal y no al orden jurídico constitucional.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que no existe inequidad en los porcentajes establecidos por el legislador de Zacatecas, pues las reglas dispuestas no hacen distinción y son aplicables a cualquiera de los dos géneros, es decir, la proporción podría ser 60% para mujeres y 40% para hombres, o viceversa, por lo que las reglas se aplican a cualquiera de los dos sexos y, por ende, se respeta el principio de equidad.

En tercer lugar, este Tribunal advierte que la exigencia a cargo del legislador en el sentido de prever determinadas cuotas de género en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, corre el riesgo de limitar la libertad que tienen estos en el diseño de sus candidaturas, que deben regirse primordialmente a partir de criterios democráticos, que permitan a los electores expresar libremente su voluntad con respecto a los representantes que desean favorecer en los cargos populares correspondientes.

Asimismo, resulta necesario precisar que no se realizará el análisis de los artículos impugnados confrontándolos con el artículo de la Constitución estatal que se invoca, porque dicho estudio no es propio de la acción de inconstitucionalidad, ya que en ésta se somete

las normas cuestionadas a un análisis abstracto de su contenido para contrastarlo con los mandatos expuestos en la Constitución General de la República, y no con normas generales diversas.

Por lo anterior debe declararse infundado el planteamiento de invalidez de la parte accionante; consecuentemente, se reconoce la validez de los artículos 7; 22; 27, párrafo 2; 28, párrafos 2 y 7; 32, párrafo 1; 117, párrafo 1; 118 y 119, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Equidad y regla de alternancia de género

En este apartado se sigue lo considerado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2009, en sesión celebrada el veinticinco de agosto de dos mil nueve.

El partido político Movimiento Ciudadano reclama la invalidez de los artículos 117, párrafo 2, y 118 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues el primero de ellos no establece como aplicables los principios de equidad de género y alternancia de candidatos en el registro de candidatos por el principio de representación proporcional, y los relega hasta el momento de la sustitución de candidatos, lo que contradice lo dispuesto en los artículos 4º y 35, fracción II, de la Constitución Federal.

En primer término, para realizar el estudio de los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos, es necesario transcribir su contenido, el cual es del tenor siguiente.

“Solicitudes de registro. Equidad entre géneros

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.

Segmentación de listas plurinominales. Equidad de géneros

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.”

De los artículos transcritos se advierte que en el numeral dos del artículo 117 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas se contempló la alternancia de género, la cual se limitó para el caso de sustituciones de candidaturas que lleven a cabo los partidos políticos y coaliciones, por lo que en caso de no existir sustitución de candidatos, no sería obligatorio respetar el principio de alternancia de género.

Asimismo, en el artículo 118 de la citada ley se dispuso dicho principio al regularse la segmentación de las listas plurinominales, en los siguientes términos.

- Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas, integradas por titulares y suplentes de un mismo género.

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

- 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.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.

Así, los principios de equidad e igualdad se configuran como valores superiores del orden jurídico, lo que significa que son criterios básicos para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de estos es colocar a los particulares en condición de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente —lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta— tales principios no implican que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en las mismas condiciones, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado.

Consecuentemente, el valor superior que persiguen estos principios consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato

discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad e inequidad jurídica¹⁹.

Ahora bien, con base en lo expuesto, las disposiciones normativas señaladas no resultan contrarias a los principio de equidad y no discriminación, en razón de que simplemente establecen el mínimo de candidaturas de género distinto que el legislador local consideró necesario respetar para que en las listas de candidatos se permita la conformación de personas de ambos géneros.

¹⁹ Lo expuesto se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica." (Novena Época. No. Registro: 180345. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XX, Octubre de 2004. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 81/2004. Página: 99).

En este tenor, resulta necesario precisar que la Constitución General de la República no establece obligación alguna para instaurar porcentajes de géneros en relación a las candidaturas a cargos de elección popular, sino que otorga plena libertad de configuración legislativa a las entidades federativas para integrar los Congresos locales con representantes populares que reúnan los requisitos de ley y se encuentren debidamente preparados para el ejercicio de esas altas responsabilidades, bajo la condición contenida en el artículo primero constitucional de que no se genere desigualdad manifiesta o discriminación que resultan atentatorias de la dignidad humana.

En mérito de lo anterior, debe declararse la validez de los artículos 117, párrafo 2, y 118 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Asimismo, con base en las consideraciones que sustentan este punto, en lo conducente y en vía de consecuencia, se reconoce la validez de los artículos 57; 60 a 71; 73; 74 a 79; 167 y 250 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

3. Conceptos de invalidez relacionados con las instalaciones idóneas de los partidos políticos

Movimiento ciudadanos impugna el contenido del numeral tercero del artículo 40 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues a su juicio es contrario al principio de certeza dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal²⁰, en

²⁰ Artículo 116. 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;

razón de que establece como condición para que los partidos políticos nacionales puedan participar en los procesos electorales de la entidad, que acrediten y comprueben necesariamente *“poseer instalaciones idóneas para el desarrollo de las actividades, objetivos y fines del partido.”*

Como se ha comentado, en relación con el principio de certeza electoral, este Tribunal ha señalado que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales de modo que al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público; es decir, que conozcan previamente con toda claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación, y la de las autoridades electorales, están sujetas.

Ahora bien, el texto del artículo impugnado es del tenor siguiente.

“Acreditación de los partidos políticos nacionales

Artículo 40

- 1. Los partidos políticos nacionales con registro acreditado ante el Instituto Federal Electoral podrán participar en las elecciones de la entidad, previa acreditación ante el Consejo General del Instituto.***
- 2. Acreditarán la vigencia de su registro mediante constancia expedida por el órgano electoral competente, adjuntando la Declaración de Principios, el Programa de Acción y sus Estatutos.***
- 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.

[...]”

De la transcripción anterior se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas decidió establecer como requisito para que los partidos políticos nacionales puedan participar en las elecciones de dicha entidad, entre otros, acreditar que poseen instalaciones idóneas para el desarrollo de las actividades, objetivos y fines del partido.

Idóneo significa, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, lo siguiente:

“Adecuado y apropiado para algo”; es obvio que los partidos políticos nacionales deben contar con instalaciones idóneas para realizar sus actividades, y conseguir sus finalidades y objetivos, por lo que no resulta violatorio del principio electoral tal exigencia. Será en la aplicación de la norma cuando los partidos políticos que se sientan lesionados por una determinación injusta de la autoridad electoral, al considerar sus instalaciones no idóneas, puedan impugnar tal decisión por arbitraria.

Ahora, respecto de los objetivos y fines de los partidos políticos nacionales, conviene tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, en el que se dispone lo siguiente.

“Artículo 41. [...]

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e

ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

[...]”

En este sentido, la idoneidad de las instalaciones con que deben contar los partidos políticos nacionales a que hace referencia el numeral 3 del artículo 40 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, debe entenderse en relación con lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 constitucional, en el que se establece que tales institutos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En efecto, en el artículo impugnado se ligó el requisito de contar con instalaciones idóneas a las actividades, fines y objetivos de los partidos políticos, los cuales se encuentran establecidos en el citado artículo constitucional, por lo que no resulta necesario, como lo reclaman el accionante, que la norma combatida contenga los criterios para considerar idóneas las instalaciones de los partidos políticos; aunado a que, sobre la base de lo dicho, la autoridad administrativa electoral cuenta con los elementos suficientes para, en dado caso, motivar la decisión que al respecto adopte.

Consecuentemente, dado que los parámetros para evaluar las instalaciones con que deben contar los partidos políticos nacionales se relacionan con el objeto y fin de dichos institutos políticos dispuestos a nivel constitucional, no queda al arbitrio de la autoridad electoral tal

situación, por lo que no se genera incertidumbre e inseguridad hacia los participantes en el proceso electoral.

Así, se reconoce la validez del artículo 40, numeral 3, de la Ley Electoral de Zacatecas.

4. Conceptos de invalidez relacionados con la posibilidad de que los candidatos por el principio de mayoría relativa también se registren por el principio de representación proporcional

Movimiento Ciudadano arguye que los artículos 28, numeral 2, y 32, numeral 1, de la ley electoral estatal, al establecer que los partidos políticos pueden registrar en sus listas de candidatos propietarios y suplentes por el principio de representación proporcional a los mismos que hayan registrado en las fórmulas o planillas por el principio de mayoría relativa, no disponen una proporción o medida respecto del número de candidatos que tendrán derechos a registrar por ambas vías, lo que vulnera el principio de equidad e igualdad para los ciudadanos que deseen participar en la vida política del Estado de Zacatecas.

Los artículos impugnados son del tenor siguiente.

“Diputados de representación proporcional Incluye fórmulas con carácter migrante

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.

Regidores de representación proporcional. Reglas de asignación

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:

[...]”

Sobre el particular, resulta relevante lo señalado por este Tribunal Pleno respecto del principio de representación proporcional en el ámbito estatal, en el sentido de que no existe obligación por parte de las legislaturas locales de seguir reglas específicas para efectos de su regulación, pues conforme al artículo 116 constitucional solo deben considerar en su sistema el principio de representación proporcional, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto.

Asimismo, por lo que hace a la equidad e igualdad en la postulación de candidatos, tampoco existen referentes constitucionales en los que se indique una proporción o número que los partidos políticos puedan registrar por ambas vías.

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

De igual forma, este Tribunal Pleno ha considerado reiteradamente que la reglamentación específica sobre candidatos por ambos principios corresponde directamente a las legislaturas estatales, sin que al respecto se dejen de atender las bases generales establecidas en la Constitución General de la República para salvaguardar la efectividad del sistema electoral.

Así, en las bases que rigen al sistema electoral a que deben sujetarse las entidades federativas no se establece limitación alguna o disposición relacionada con la posibilidad de que los partidos políticos incluyan en sus listas a un candidato por ambos principios, ni se hace referencia a que ello atente contra la igualdad o la equidad de los ciudadanos que decidan participar en la vida política de la citada entidad federativa.

Además, debe considerarse que los partidos políticos tienen la obligación de establecer en sus estatutos las disposiciones para la elección democrática de sus candidatos, los cuales deben ser aprobados por el órgano electoral e incluso pueden ser impugnados en vía jurisdiccional cuando se considere que no reúnen los requisitos respectivos, por lo que debe partirse de la base de que los partidos políticos deben postular a sus candidatos por medio de procedimientos democráticos internos y es decisión de ellos la forma en que lo harán.

Consecuentemente, no se puede considerar inconstitucional la disposición que permite registrar tanto en la lista de diputados por el principio de mayoría relativa como en la lista de diputados por el principio de representación proporcional a un mismo candidato, pues tal actuar se encuentra dentro de la libre configuración con que cuentan las legislaturas estatales.

Lo anterior puede hacerse extensivo para la conformación de ayuntamientos, en razón de que en el artículo 115, fracción VIII, constitucional únicamente se dispuso que las leyes de los estados deben contemplar el principio de la representación proporcional para la elección de los ayuntamientos, sin que al respecto se prevea alguna disposición adicional, por lo que no existe obligación por parte de las legislaturas locales de seguir reglas específicas.

En conclusión, no asiste la razón al partido promovente respecto de este tema, pues de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte la existencia de una obligación a cargo del congreso local para disponer de una proporción o medida respecto del número de candidatos que tendrán derechos a registrar por ambas vías, por lo que no se vulneran los principios de equidad e igualdad.

5. Conceptos de invalidez relacionados con la asignación de diputados con carácter migrante

El Partido Político Movimiento Ciudadano considera que conforme a lo establecido en los artículos 28, numeral 6, y 29, numeral 2, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, generan una afectación al sistema de representación proporcional y al valor del pluralismo político, pues se deja fuera de la asignación de diputados con carácter migrante, a los partidos políticos que no sean el primero y segundo lugar con mayores porcentajes de votación estatal efectiva, sin que dichas disposiciones se encuentren fundamentadas en un precepto jurídico que directa e innegablemente las regule, lo que hace nugatorio el derecho de los partidos políticos que serán la minoría, en contravención de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracciones I, IV, y VI de la Constitución Federal.

A efecto de realizar el estudio de los argumentos expuestos, es necesario transcribir el contenido de los artículos que se impugnan.

“Diputados de representación proporcional

Incluye fórmulas con carácter migrante

Artículo 28

1. Para la elección de diputados por el principio de representación proporcional habrá una sola circunscripción plurinominal correspondiente a todo el territorio del Estado.

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.

3. La asignación de las diputaciones será en el orden de prelación que tuviesen los candidatos en la lista estatal registrada por cada partido político, con excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales, hasta completar el número a que tengan derecho de conformidad con las reglas que la Constitución y esta Ley establecen.

4. Las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional que registre cada partido político, deberán integrar una fórmula de candidato propietario y suplente con carácter de migrante.

5. El lugar que ocupe esta fórmula de candidatos con carácter migrante, deberá ser la última de la lista que por ese concepto obtenga cada partido político y a la que tengan derecho de conformidad con las reglas que esta Ley establece.

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.

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.

Asignación de Diputados por el principio de representación proporcional

Artículo 29

1. Para la asignación de los doce diputados electos por el principio de representación proporcional, el Consejo General aplicará las siguientes bases:

[...]

II. Al partido político que hubiere participado con candidatos, cuando menos en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales, y haya obtenido la mayoría de la votación estatal efectiva, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de curules necesarias, hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios en la Legislatura, sea equivalente al porcentaje de votación estatal efectiva que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso se exceda del número de dieciocho diputados del mismo partido. En

esta disposición queda incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante. Conforme al párrafo anterior, en ningún caso el porcentaje de representación para integrar la Legislatura, podrá ser inferior al porcentaje que tal partido obtuvo en la votación estatal efectiva;

[...]

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

1. 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.”

Conviene precisar que en el Estado de Zacatecas existe la figura de candidato migrante, el cual es la persona que cumple con lo dispuesto en la Constitución Federal y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía, pretende ocupar un cargo de elección popular y cuenta con ciudadanía zacatecana y residencia binacional²¹.

Ahora, la Legislatura de la citada entidad federativa se compone de dieciocho diputados elegidos por el principio de mayoría relativa electos en distritos uninominales, y doce diputados de representación proporcional electos en una sola circunscripción territorial. De estos últimos, dos deben tener la calidad de migrantes o binacionales al momento de la elección.

Asimismo, se establece que ningún partido político podrá tener más de dieciocho diputados en la legislatura por ambos principios²².

Dicho lo anterior, según lo dispuesto en los artículos que se consideran inconstitucionales por el citado partido, en la asignación de diputados migrantes solo participan los dos partidos con mayor porcentaje de votación; norma que es acorde con lo dispuesto en las bases de representación proporcional establecidas en la Constitución local y en los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia con las que se dio cuenta en el apartado anterior.

En este sentido, la asignación de los diputados migrantes se realiza con base en las siguientes reglas.

- Si un partido obtuvo el triunfo en las dieciocho diputaciones por mayoría relativa, no tendrá acceso a la diputación del

²¹ Artículo 5, numeral 1, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

²² Artículo 21 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

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

candidato migrante, de conformidad con el tope establecido en el párrafo 2 del artículo 21 de la ley electoral estatal.

- El hecho de obtener el primero y segundo lugar de la votación estatal efectiva da la posibilidad de obtener la diputación de representación proporcional de candidato migrante, pero ésta también es tomada en cuenta para disminuir el porcentaje del partido beneficiado.

Al respecto, los artículos 28 y 29 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas deben interpretarse de manera conjunta. El primero de ellos, los numerales 4, 5 y 6 dejan claro que las listas de candidatos a diputados por el principio de representación que registre cada partido deberán integrar una fórmula de candidato propietario y suplente con carácter de migrante; esta será la última de la lista; y, se asignará a los dos partidos políticos que logren en su favor, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal efectiva.

El artículo 29, numeral 1, fracción II, establece que en la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional queda incluido aquel candidato que tuviera la calidad de binacional o migrante, por lo que no existe una sobrerrepresentación o falta de equidad que beneficie a los partidos mayoritarios, pues el diputado con carácter migrante se incluye dentro del número de diputados que le corresponden a los respectivos partidos bajo el principio de representación proporcional.

En este sentido, cabe apuntar que la figura de diputado migrante se adopta en esta entidad de la federación por el alto nivel de emigración tanto nacional como internacional. La idea que subyace a dicha figura es la de dar representación a aquellos grupos que por distintas razones se encuentran fuera de sus circunscripción, por lo

que, con los artículos impugnados, la legislatura de Zacatecas únicamente asegura que necesariamente formen parte de ella dos representantes de estos grupos.

En resumen, los artículos impugnados únicamente disponen el acceso del candidato migrante a la legislatura como diputado, sin que ello signifique una sobrerrepresentación, pues tal diputado, en su caso, se toma en cuenta para disminuir el número de diputados que corresponden al partido en cuestión bajo el principio de representación proporcional, por lo que no implica una asignación automática fuera del procedimiento ordinario.

Por lo tanto, se reconoce la validez de los artículos 28, numeral 6, y 29, numeral 2, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

6. Conceptos de invalidez relacionados con la imposibilidad de que los integrantes del ayuntamiento se postulen para el periodo inmediato

Los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática coinciden en exponer que el artículo 15, numerales 1, fracción XI, y 2, de la ley electoral impugnada, limita el derecho al voto pasivo a cualquier cargo de elección, previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional, y no guarda conformidad con el principio de no reelección inmediata en la elección de los integrantes de los ayuntamientos, establecido en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Lo anterior porque el artículo impugnado establece una prohibición absoluta para ser integrante de un ayuntamiento en funciones sin importar el cargo que se haya ocupado, con lo que se

interpreta de manera indebida la base constitucional en donde se establece de manera clara que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, es decir, que el impedimento de reelección es a ocupar el mismo cargo, siendo que en ningún momento generaliza al conjunto de miembros de un ayuntamiento, como sí lo hace la disposición cuya invalidez se solicita.

Para estudiar los argumentos de invalidez formulados por los accionantes, es necesario revisar el texto del artículo 115, fracción I, constitucional, en el cual literalmente se establece lo siguiente.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el

carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (hacer los, sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

[...]”

En el artículo constitucional transcrito se advierten los siguientes principios relacionados con la no reelección de ayuntamientos.

- Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos elegidos popularmente de forma directa, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

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

- Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, sea cual sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.
- Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.
- Los funcionarios que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, siempre y cuando no hayan estado en ejercicio.

Ahora bien, la restricción establecida en la Constitución Federal para que los presidentes municipales, los regidores o síndicos electos, designados o nombrados en los términos del artículo transcrito, sean reelegidos para el periodo inmediato, debe entenderse en el sentido de que no solo se refiere al cargo en que se desempeñaban, sino también a los demás cargos a los que se hace alusión en el propio artículo 115 constitucional, pues con ello se logra, por un lado, renovar en su totalidad a los ayuntamientos y, por el otro, evitar que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona, en razón de que la elección se realiza por medio de planillas completas conforme al orden que estableció el partido político postulante.

Sobre la base de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que contrario a lo sostenido por los citados partidos políticos, la disposición normativa impugnada es acorde con lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

Para corroborar esta afirmación, conviene analizar el texto del artículo impugnado, que literalmente es el siguiente.

“Requisitos para ser integrante del Ayuntamiento

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.”

En efecto, la disposición de la ley electoral local transcrita al establecer que los integrantes del ayuntamiento en funciones no podrán ser postulados en la planilla a contender en la siguiente elección, es conforme con lo dispuesto en la Constitución Federal, pues respeta la regla general de que los funcionarios electos popularmente, o que se desempeñaron en esas funciones, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato con el cargo de presidente municipal, regidor o síndico.

Sin que al respecto sea significativo que en el artículo 115 constitucional se señale de forma puntual los cargos de presidente municipal, regidor y síndico, mientras que el artículo 15 de la Ley Electoral de Zacatecas establece en términos generales integrantes del ayuntamiento en funciones, pues tal disposición no debe

entenderse de forma aislada, sino como parte de un conjunto de normas que se ubican específicamente dentro de los artículos que regulan la conformación de los ayuntamientos en el Estado de Zacatecas.

Así, el artículo 15 en comento se encuentra dentro del capítulo tercero que lleva por título *de los requisitos de elegibilidad para la elección e integración de los ayuntamientos del Estado*; el título que lleva dicho artículo es *requisitos para ser integrante del ayuntamiento*; y, por último, lleva por comienzo *para ser presidente municipal, síndico o regidor del ayuntamiento se requiere*.

En consecuencia, al utilizar el legislador local la palabra integrante en esta parte de la ley, hace referencia al presidente, síndico o regidor de los ayuntamientos que conforman esa entidad federativa, por lo que disposición normativa en la que se señala que *los integrantes del ayuntamiento en funciones no podrán ser postulados en la planilla a contender en la siguiente elección*, debe entenderse en sentido estricto como los funcionarios de elección popular que forman parte del ayuntamiento y no como cualquier trabajador de este.

Similares consideraciones deben hacerse respecto del numeral 2 del artículo 15 impugnado, en donde se establece 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*.

Por ende, no asiste la razón a los partidos políticos respecto a que el artículo 15, numeral I, fracción XI, y II, es contrario al artículo

115, fracción I, de la Constitución Federal, por lo que se debe reconocer su validez²³.

7. Conceptos de invalidez relacionados con las limitaciones al ejercicio de la facultad fiscalizadora de las autoridades electorales

Los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática argumentan coincidentemente que los artículos 63, numeral 1, fracción VI, y 72, numeral 6, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas limitan el ejercicio de las facultades de fiscalización y vigilancia de la autoridad electoral respecto del origen, utilización y destino de los recursos utilizados en las campañas electorales, al disponer que la práctica de auditorías y revisiones solo podrá realizarse treinta días naturales posteriores al día de la elección, previsión que no guarda conformidad con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) y h) de la Constitución Federal.

A efecto de analizar el planteamiento de invalidez formulado por los partidos políticos citados, debe tenerse en cuenta lo establecido en los incisos b) y h) de la fracción IV del artículo 116 constitucional.

“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:

²³ Cabe señalar que respecto a lo dicho en este apartado, se comparte en esencia lo dicho por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la opinión que le fue solicitada y en los criterios que sobre el tema ha emitido.

[...]

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;

[...]

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;"

De la transcripción anterior se advierte, en lo que interesa, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, las entidades federativas cuentan con un amplio margen de configuración legislativa por lo que hace a la regulación de aspectos relacionados con la fiscalización de las finanzas de los institutos políticos; sin embargo, de conformidad con el propio texto constitucional, la regulación que al respecto se emita necesariamente tiene que fijar criterios para establecer límites en las erogaciones de los partidos político, los montos máximos de aportaciones que pueden realizar los simpatizantes, los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y las sanciones por

el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Por otro lado, el contenido de los artículos reclamados como inconstitucionales es el siguiente.

“Obtención del voto. Financiamiento público

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.

Topes a los gastos de precampaña y campaña

Artículo 72

[...]

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.”

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

En los artículos transcritos se establece que las auditorías y revisiones a efecto de verificar los recursos que los candidatos, partidos políticos y coaliciones destinen a las campañas solo podrá realizarse dentro de los treinta días naturales posteriores al día de la elección.

De forma coincidente con lo expresado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la opinión que le fue solicitada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no advierte que la previsión de realizar la revisión y auditoría de los gastos realizados en las campañas electorales durante determinado tiempo, viole lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

En efecto, el citado artículo constitucional establece como obligatorio para los congresos locales, que la legislación relacionada con recursos financieros y su fiscalización que emitan debe fijar criterios para establecer límites en las erogaciones de los partidos político, los montos máximos de aportaciones que pueden realizar los simpatizantes, los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Por lo que al no establecerse en el citado artículo constitucional previsión alguna sobre la forma en que se deben realizar auditorías, la regulación respectiva entra dentro del margen de configuración legislativa con que cuentan las entidades federativas.

Consecuentemente, debe reconocerse la validez de los artículos 63, numeral 1, fracción VI, y 72, numeral 6, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

8. Conceptos de invalidez relacionados con la imposibilidad de los partidos de nueva acreditación para participar en las elecciones en coalición

Los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática exponen que el artículo 93, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas viola el principio de igualdad y de 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, previsión que no guarda conformidad con los artículos 1º, 9º y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto en razón de que los derechos de asociación y de trato igual ante la ley constituyen derechos que a la luz de lo dispuesto en el artículo 1º, párrafos segundo y tercero, constitucional ameritan una interpretación de conformidad con la propia Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia, en la que se otorgue en todo momento a las personas la protección más amplia y respecto de los cuales todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que resulta procedente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación repare las violaciones a los derechos humanos que se reclaman, mediante la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada.

En principio, cabe aclarar que si bien los partidos políticos accionantes impugnan el contenido del artículo 93, numeral 3; sin embargo, sus argumentos se dirigen a combatir lo dispuesto en el artículo 95, numeral 3, que es la disposición en la que se estableció la

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

prohibición para que los partidos políticos que vayan a participar por primera vez en una elección lo hagan en coalición.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha abordado en diferentes acciones de inconstitucionalidad el tema relativo a la prohibición para los partidos políticos de reciente creación de integrar coalición: acción de inconstitucionalidad 16/99, acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, 14/2004 y sus acumuladas, así como acción de inconstitucionalidad 170/2007.

En la acción de inconstitucionalidad 16/99 el Tribunal Pleno estableció, en esencia, que la libertad de asociación para el caso de partidos políticos está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, por lo que los artículos que establecen para los partidos políticos que hayan obtenido su registro en el año anterior al de la realización de los comicios que no podrán coaligarse, no violentan la garantía de libre asociación o reunión, pues no prohíben estas modalidades, sino que sujetan su operatividad a un criterio de temporalidad, lo cual solo se traduce en la reglamentación que introduce el legislador para regular la forma y términos en que los partidos políticos pueden participar en un proceso electoral determinado.

Por su parte, de la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 derivó la tesis aislada P.XXIX/2004²⁴, de texto:

“PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 56, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, QUE PROHÍBE

²⁴ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos setenta.

QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN, REALICEN FRENTES, COALICIONES O FUSIONES, NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 9º, 35, FRACCIÓN III, Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.²⁵”

Aunado a lo anterior, en la acción de inconstitucionalidad 14/2004 se estableció, en lo que interesa, los siguientes criterios.

²⁵ El texto de la tesis es el siguiente. “El artículo 56, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que los partidos políticos con nuevo registro, durante la primera elección en que contiendan, no podrán formar coaliciones, fusiones ni frentes, no transgrede el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, ni la garantía de libre asociación en materia política consagrada en los artículos 9o. y 35, fracción III, constitucionales. Lo anterior es así, porque si bien el nuevo partido ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política nacional, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral, que al alcanzar, al menos, la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática importante, para lo cual se requiere que en esa primera elección participe solo, pues de lo contrario no podría determinarse su representatividad efectiva. Esto es, tal condición no transgrede los mencionados preceptos constitucionales, ni atenta contra el pluralismo político que debe existir en todo sistema democrático, dado que éste se refiere precisamente a que existan tantos partidos políticos como representatividad detenten y que, por tanto, logren el acceso de los ciudadanos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan; además, tal medida atiende al principio rector en materia electoral de equidad, toda vez que sería inequitativo que un partido político de nuevo registro se pudiera fusionar, coaligar o formar un frente con aquellos partidos ya existentes y que con ello obtuviera los beneficios de la representatividad de éstos.”

Cabe precisar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de mil novecientos noventa, así como sus reformas y adiciones fue abrogado por el Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho. En el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ya no subsiste la prohibición para que los partidos políticos de nueva creación puedan formar coaliciones; sólo pervive la prohibición para fusionarse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 del invocado ordenamiento.

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

- La garantía de libre asociación en materia política consagrada en los artículos 9º y 35, fracción III, constitucionales, debe vincularse precisamente con los artículos que regulan el sistema electoral, conforme a los cuales, los partidos políticos deben cumplir con determinados fines, tales como promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, esto es, que cuenten con una verdadera representatividad y permanencia.
- Debe destacarse que en la Constitución Federal no se establece que los partidos políticos puedan reunirse para intervenir en el proceso electoral, ya sea a través de coaliciones o bien, a través de cualquier otra figura, pues en todo caso lo que regula es la libertad de asociación de los ciudadanos en materia política; sin embargo, es el órgano legislativo el que establece esa modalidad.
- En efecto, conforme a la Constitución Federal, la regla general es que los partidos políticos participen por sí solos en los comicios, dado que precisamente representan una ideología o plataforma política, con programas o estatutos concretos y particulares, que los distinguen de los restantes partidos políticos que existan. Por tanto, la excepción es que se les permita coaligarse para efectos de conveniencia electoral, pues en principio, al representar determinada

ideología, deben participar por sí solos en el proceso electoral.

- En este orden de ideas, no puede considerarse que el artículo 103, tercer párrafo, de la ley impugnada (Ley Electoral del Estado de Quintana Roo) al limitar la participación de los partidos políticos en coalición a que hubieren participado en la última elección local, es violatorio de los principios señalados, pues ello no es otra cosa que el régimen legal al que debe estarse para tal efecto, lo cual no hace nugatorio el inexistente derecho constitucional de coalición de partidos políticos que aduce el partido accionante, pues éste es creado con rango de legislación secundaria y, por ende, con las restricciones, modalidades y condiciones que el congreso local quiso imprimirle, lo que no contraviene algún principio fundamental en materia electoral, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez relativo.

Ahora bien, en el artículo 41, fracción I, constitucional se dispone que la ley establecerá las “formas específicas” de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral. Ello implica que los partidos políticos tienen la posibilidad normativa de participar en el proceso electoral, con sujeción, desde luego, a las normas jurídicas derivadas de la potestad legislativa conferida.

La referida posibilidad normativa conferida a los partidos políticos es de carácter constitucional, pues está establecida en una norma de ese rango —como lo es, evidentemente, lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, constitucional—, por lo que no puede ser suprimida o hecha nugatoria por el legislador ordinario mediante el ejercicio de su potestad legislativa para determinar las formas específicas de la

intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, habida cuenta del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, conduce a plantear la cuestión acerca de los límites de la referida potestad legislativa relativa a determinar las formas específicas de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.

Al respecto, debe considerarse que dicha potestad está sujeto a criterios de razonabilidad, por lo que su ejercicio no puede ser caprichoso, arbitrario ni irracional, de modo que haga nugatorio el ejercicio de la facultad de los partidos políticos para intervenir en el proceso electoral.

En efecto, sobre la base de la potestad legislativa establecida en la Constitución General de la República a favor del legislador (federal o local), éste tiene una libertad de configuración normativa, la cual, sin embargo, no es absoluta o ilimitada, ni significa discrecionalidad total.

Así, se debe dilucidar si a la luz de los parámetros constitucionales aplicables, la referida potestad normativa del legislador ordinario incluye la posibilidad de prohibir que un partido político de nueva creación pueda integrarse en una coalición o fusión; cuestión que constituye el carácter y el contenido de la norma general materia de impugnación.

Concretamente, es necesario determinar si la norma general impugnada, al establecer una distinción entre partidos de nueva o reciente creación y la prohibición a la que da lugar para que los de

nueva creación no puedan integrarse en coaliciones, tiene una justificación objetiva y razonable.

Al respecto, en primer término, es preciso desentrañar el significado que la expresión *formas específicas* tiene en el presente contexto.

Como una primera aproximación, conviene tener en cuenta una definición lexicográfica. De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española,²⁶ *forma* en su primera acepción significa configuración externa de algo; en su quinta acepción significa modo, manera; y, en su décima acepción, en el ámbito del derecho, quiere decir conjunto de requisitos externos o aspectos de expresión en los actos jurídicos.

Acorde con lo anterior, cabe decir que el significado central de formas se relaciona con las ideas de configuración externa, requisitos externos y modo o manera.

Por su parte, el vocablo *específico* significa, en su primera acepción, de acuerdo con el Diccionario citado, “*que es propio de algo y lo caracteriza y distingue de otras cosas*” y en su segunda acepción significa “*concreto*”.

Conforme a lo dicho, en principio, puede establecerse que la disposición bajo análisis significa que el legislador ordinario tiene la potestad legislativa inexcusable —como se anticipó— para determinar los requisitos concretos o propios de carácter externo de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral. Es decir, el legislador ordinario tiene la potestad normativa (inexcusable) para configurar la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral; intervención que está postulada constitucionalmente.

²⁶ Vigésima segunda edición, 2001.

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

Dichas formas específicas solo pueden traducirse como modalidades para el ejercicio de la facultad normativa que los partidos políticos tienen conferida, consistente en intervenir en el proceso electoral de que se trate, mas no pueden constituir restricciones o limitaciones indebidas que hagan nugatoria esa participación.

Consecuentemente, en la medida en que al ejercer el órgano legislativo su potestad legislativa quede garantizada o resguardada la citada participación, se respetará el contenido básico o esencial de los partidos políticos en el proceso electoral.

Sobre la base de lo dicho, el artículo 95, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, impugnado por los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática, no afecta la participación de los partidos políticos de nueva creación en la elección inmediata posterior a su registro legal.

En efecto, aunque los partidos de nueva creación no han pasado la prueba en las urnas, en el proceso electoral inmediato posterior a su registro pueden, por sí mismos, acceder al poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, dependiendo, entre otras variables, del grado de penetración y aceptación del electorado.

Lo anterior es así, toda vez que la norma general impugnada no transgrede la igualdad de oportunidades que corresponde a los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos, que hacen posible el acceso de estos al ejercicio del poder público.

Cabe aclarar que la igualdad de oportunidades es una igualdad diferenciada, de forma tal que la distinción que el legislador ordinario introduce —con base en la propiedad relevante de ser partido político estatal de nueva creación— no solo se encuentra en el ámbito de su

libertad de configuración, sino que, además, tiene una justificación objetiva razonable en función de las finalidades constitucionales asignadas a los partidos políticos, a saber: i) promover la participación del pueblo en la vida democrática del país; ii) contribuir a la integración de la representación nacional/local, y iii) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En tal virtud, mediante la distinción bajo escrutinio, el legislador ordinario pretende consolidar un sistema de partidos funcional en el que cada uno de sus componentes constituya una opción real para acceder, en igualdad de oportunidades, al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que cada partido política postula y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Máxime que los partidos políticos disfrutan de prerrogativas importantes –en especial de financiamiento público- en función de su fuerza electoral. Así, será la actividad de cada partido político de nueva creación en el proceso electoral y, en forma decisiva, el sufragio ciudadano el que determine si permanece o no como una entidad de interés público, con los consecuentes derechos y prerrogativas electorales.

Por ello, el legislador ordinario de Zacatecas ha considerado que para que un partido político pueda integrarse en una coalición es necesario que, primeramente, acredite por sí mismo una suficiente fuerza electoral.

Aunado a lo anterior, la medida legislativa bajo escrutinio cumple los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido

estricto²⁷. Es idónea toda vez que contribuye a alcanzar un fin constitucionalmente válido, como lo es que los partidos políticos constituyan entidades de interés público funcionales para alcanzar los fines que tienen constitucionalmente encomendados, específicamente el hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

Es necesaria ya que, dado el fin constitucionalmente válido de incentivar una competencia democrática en la que participen partidos políticos en un contexto de igualdad de oportunidades, entre las medidas idóneas para alcanzar ese objetivo constitucionalmente válido, constituye la medida más favorable o menos restrictiva para el derecho intervenido, en tanto que, tomando en cuenta la propiedad relevante consistente en ser partido político de nueva creación, entre permitir que pueda integrarse en coalición y prohibir que lo haga en el proceso electoral inmediato posterior a su registro legal, se estima que la prohibición es menos gravosa o menos restrictiva a la libertad de asociación en materia política.

Cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, toda vez que si bien el legislador ordinario tiene una amplia libertad conformadora dentro de los límites establecidos por la propia

²⁷ Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo.

Necesidad: toda limitación de los derechos básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido.

Proporcionalidad en sentido estricto: la importancia del objetivo debe estar en una relación adecuada con el significado y alcance del derecho intervenido. Si el legislador ha establecido una diferenciación como un medio para alcanzar un determinado fin constitucionalmente válido o admisible, ese medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Constitución Federal, ese margen (como se ha establecido) no solo debe ser razonable, sino que debe procurar una adecuada concordancia entre la libertad de asociación en materia política y otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos, que, en el caso, están constituidos por la finalidad perseguida —incentivar una competencia democrática en la que participen partidos políticos en un contexto de igualdad de oportunidades—, así como por la necesidad de consolidar un sistema de partidos más competitivo, razones que encuentran sustento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que contiene, la jurisprudencia P./J. 92/2009, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro **“PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO ESTATAL. EL ARTÍCULO 69 A DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT QUE LES PROHÍBE COALIGARSE O FUSIONARSE DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN INMEDIATA POSTERIOR A SU REGISTRO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA CONTIENDA.”²⁸**

²⁸ El texto de la tesis es el siguiente. “Si bien el citado precepto prohíbe a los partidos políticos estatales integrarse en una coalición o fusionarse durante su primera elección inmediata posterior a su registro, ello no les impide participar o intervenir por sí mismos en el proceso electoral. Esto es, aunque los partidos de nueva creación, por definición, no han pasado la prueba en las urnas, en el proceso electoral inmediato posterior a su registro pueden, por sí mismos, acceder al poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, dependiendo, entre otras variables, de su grado de penetración en el electorado. Por tanto, el artículo 69 A de la Ley Electoral del Estado de Nayarit no viola el principio de igualdad en la contienda, en tanto que la diferencia que el legislador ordinario introduce -tomando como base el hecho de ser un partido político estatal de nueva creación- encuentra una justificación objetiva y razonable en función de las finalidades constitucionales asignadas a los partidos políticos. Además, en ulteriores procesos electorales pueden integrarse en coalición o fusionarse, siempre que mantengan vigente su registro legal y cumplan con los requisitos que exija la ley. [Novena Época, Registro IUS 166900, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, página: 1443.]”

Así, con base en los razonamientos expuestos, se reconoce la validez del artículo 95, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

9. Conceptos de invalidez relacionados con violación a la libertad de expresión y manifestación de ideas

Los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática consideran que el artículo 134, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas transgrede el derecho a la libre manifestación de las ideas, así como los principios de legalidad y certeza, al limitar la libertad de los partidos políticos y candidatos para realizar propaganda electoral, pues establece que el Consejo General del Instituto Electoral estatal expedirá y publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, un acuerdo que contenga el listado en el que se identifiquen 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.

Lo anterior porque 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 las ideas, goza de la más amplia libertad.

Para analizar el citado concepto de invalidez, es necesario tener presente el texto del artículo impugnado, el cual es del tenor siguiente.

“Artículo 134

1. La propaganda electoral son los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones sonoras y de video, que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos y en su caso las coaliciones, sus candidatos y simpatizantes, con el

propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas y la plataforma electoral.

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.

[...]”

Asimismo, conviene precisar que respecto del derecho de libertad de expresión establecido en los artículos 6º y 7º de la Constitución, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, en principio, la manifestación de las ideas, juicios, opiniones y creencias personales no puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa alguna.

Aunado a lo anterior, se ha considerado 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 coartar la libertad de imprenta siempre y cuando se respete la vida privada de los demás, la moral y la paz pública.

De igual forma, se ha considerado que la prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo.

Sin embargo, tal prohibición no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para

emitir normas sobre el modo de su ejercicio, por lo que es factible imponer ciertos límites y reglas respecto del ejercicio este derecho, los cuales deben determinarse y aplicarse de forma posterior; es decir, lo anterior implica que los límites no pueden hacerse valer en forma previa mediante un mecanismo por el cual una autoridad incluya sin más un determinado mensaje destinado al conocimiento público, sino que deben hacerse valer por medio de la determinación de responsabilidades jurídicas posteriores de naturaleza, civil, penal o administrativa, según sea el caso.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de número P./J: 26/2007, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES.**"²⁹

²⁹ El primer párrafo del artículo 7o. de la Constitución Federal establece que "Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta"; esto es, la prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo. Sin embargo, la prohibición de la censura no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio. Lo anterior significa que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más la entrada de un determinado mensaje al debate público por estar en desacuerdo con su contenido, sino a través de la atribución de responsabilidades -civiles, penales, administrativas- posteriores a la difusión del mensaje; además, el indicado artículo 7o. constitucional evidencia con claridad la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que ésta "... 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 de delito.". Por su parte, el artículo 6o. constitucional destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos al señalar que "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa", a excepción de aquellos casos en que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal. [Novena Época, registro

Ahora bien, a juicio de este Tribunal el que los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones sonoras y de video, que durante la campaña electoral produzcan y difundan los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones, sus candidatos, simpatizantes y los candidatos independientes, estén sujetos a la aprobación de un acuerdo por parte del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas en el que se identifiquen los diversos productos y servicios susceptibles de ser utilizados como propaganda electoral, constituye una afectación que limita el derecho a la libertad de expresión, pues al acotarse el medio de difusión de las ideas implícitamente se acota el mensaje que se quiere transmitir.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que la libertad de expresión no es un derecho irrestricto y que la propia Constitución General establece limitaciones al respecto —como expresiones en las que se ataque a la moral o los derechos de un tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público—, se trata de límites tasados y directamente especificados. En este sentido, respecto de la propaganda electoral, los únicos medios que se encuentra regulados a nivel constitucional son la radio y la televisión, por lo que la restricción contenida en el artículo impugnado no encuentra sustento en dicho cuerpo normativo.

Por otra parte, como lo argumentan los partidos accionantes, el artículo bajo análisis vulnera el principio de certeza en materia electoral. Al respecto, este Tribunal ha señalado que dicho principio consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales de modo que al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del

IUS 172476, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, página 1523.]

procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público; es decir, que conozcan previamente con toda claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación, y la de las autoridades electorales, están sujetas.

Así, al establecerse en el artículo impugnado que la autoridad electoral determine los productos y servicios en materia de propaganda electoral que podrán utilizar los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos en las campañas electorales, no se dan a conocer con claridad las reglas fundamentales para su actuación en el proceso electoral, de forma contraria a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General de la República.

Consecuentemente, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 134, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que indica *“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.”*

10. Conceptos de invalidez relacionados con los informes de los servidores públicos como propaganda electoral

Los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática consideran que los artículos 134, numeral 3, y 143, numerales 3 y 4, de la ley electoral local contradicen lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, apartado C, y 134, párrafo octavo, constitucionales, pues permiten la realización de propaganda gubernamental sin atender las

limitaciones previstas en las citadas bases constitucionales y con eventual impacto y riesgo a la equidad de los procesos electorales.

Lo anterior porque en los artículos impugnados se estableció que 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 propaganda electoral 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, con lo que se contradice lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos impugnados son del tenor siguiente.

“Propaganda electoral

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.

Suspensión de publicitar programas en periodo de campañas electorales

Artículo 143

[...]

2. Los gobiernos federal, estatal y municipales; sus dependencias y organismos paraestatales o paramunicipales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Tal suspensión publicitaria o de propaganda, prevalecerá a partir del inicio de las campañas electorales, y hasta el día de la jornada electoral.

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.”

De los artículos transcritos se advierte que para que los informes anuales 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 sean considerados como propaganda electoral, se deben sujetar a las siguientes reglas: a) 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 , b) no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe y c) la difusión de tales informes no podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del proceso electoral.

Asimismo, por regla general, los gobiernos federal, estatal y municipales, sus dependencias y organismos paraestatales o paramunicipales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales, hasta el día de la jornada electoral; como excepción a lo anterior se contemplan 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.

Por otro lado, para el estudio de los argumentos expuestos, es necesario transcribir lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en el artículo 41, fracción III, apartado C, del mismo ordenamiento

“Artículo 134. [...]”

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.

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.

[...]

Artículo 41

[...]

fracción III

[...]

Apartado 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.”

De la transcripción del artículo 134 constitucional se advierte que los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen como obligación aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

Aunado a lo anterior, se considera 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.

Asimismo, dicha propaganda no incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por otro lado, en el apartado C de la fracción III del artículo 41 transcrito, se establece que la propaganda electoral no deberá contener expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.

De igual forma, se dispone que 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.

Como excepciones a lo anterior se contemplan 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.

De la comparación de los artículos transcritos se observa que las normas impugnadas por los citados partidos políticos no contravienen

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

lo dispuesto en la Constitución Federal, sino que, por el contrario, garantizan el cumplimiento de lo dispuesto en ella.

En efecto, los artículos de la ley electoral estatal en comento, al establecer que la difusión de los informes de los servidores públicos se limita a una vez al año, en estaciones y canales de cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; que no exceda de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; y, que dicha difusión no podrá tener fines electorales, no permiten violentar las bases constitucionales, por lo que no es dable considerar que por el hecho de no estar expresamente regulado en la ley suprema, se debe limitar la regulación que el legislador hace al respecto.

Esto es, bajo la lectura armónica de los artículos reclamados se advierte que lejos de reducir las prohibiciones de referencia contenidas en la Constitución Federal, lo que hacen es establecer condiciones adicionales en orden a fijar con precisión la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de las cuales puedan difundirse promocionales relacionados con los informes de gobierno de las autoridades estatales, municipales o de cualquier otro tipo, de suerte que estas últimas tengan sólo la posibilidad de publicitar algún acto de rendición de cuentas.

Similares consideraciones sustentó este Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 79/2008, resueltas en sesión celebrada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho.

En consecuencia, las disposiciones controvertidas no infringen los parámetros establecidos en la Constitución General de la República, por lo que debe reconocerse su validez.

11. Conceptos de invalidez relacionados con invasión de las competencias del Congreso de la Unión por parte del Congreso Local

Los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática consideran que los artículos 265, numeral 2, fracción VII, y 267, numeral 1, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas son contrarios a lo establecido en los artículos 41, fracción III, apartado B, y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, debido a que invaden la esfera de competencias del Congreso de la Unión y del Instituto Federal Electoral al establecer como infracciones en el ámbito estatal por parte de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, de las personas físicas o morales y de los partidos políticos, la violación a las previsiones sobre contratación de propaganda política o electoral en radio y televisión.

En cuanto al tema a estudio, se siguen las consideraciones que este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009, en sesión celebrada el diez de noviembre de dos mil nueve.

Para resolver los planteamientos de invalidez aducidos, es necesario tener presente lo resuelto en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 56/2008 , en el que se realizó una interpretación de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso i), así como de las disposiciones transitorias relativas de la Constitución Federal, en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de radio y televisión, vigentes a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, en el que se determinó en síntesis lo siguiente.

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

a) Existe una tendencia mundial a desplazar la competencia política y las campañas electorales hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión, cuya creciente influencia social ha generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados para la promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores, con el riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico suficiente para reflejarlo en esos medios de comunicación, generándose un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

b) Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, principalmente a través de la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público de los partidos sobre el privado; pero un año después se observó una creciente tendencia a que estos destinaran proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión, al punto extremo de que, durante la última elección federal, los partidos erogaran, en promedio, más del sesenta por ciento de sus egresos de campaña a la compra de espacio en esos medios de comunicación.

c) Es conocida también la proliferación de mensajes negativos difundidos en los mismos medios, a grado tal que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración, es

decir, de escasos segundos, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos, conducta que se reproduce cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal.

d) Para disuadir esta tendencia antidemocrática, el Poder Reformador de la Constitución Federal consideró adecuado introducir las siguientes diez modificaciones sustanciales al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1. Prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.

2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión para que se realice exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a la Constitución y las leyes, el cual será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines.

3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos.

4. Elevar a rango constitucional la obligación del Estado de destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva Base III del artículo 41 constitucional, en la inteligencia de que se trata de un cambio de uso del tiempo del cual ya dispone el Estado, no de la imposición del pago

de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por parte de los concesionarios de esos medios de comunicación.

5. Hacer congruente el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, con el tiempo del cual dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, de manera que se distribuya de la misma forma, es decir, treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento en orden proporcional a sus votos.

6. Establecer las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; y precisar que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido para las segundas.

7. Establecer nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria.

8. Prohibir a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.

9. Prohibir a terceros contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los cuales se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o

candidato a cargo de elección popular; e impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero.

10. Establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al Instituto Federal Electoral para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

e) De esta forma, el renovado artículo 41 de la Constitución Federal estableció en seis Bases —identificadas con los números romanos I al VI— las nuevas reglas a las que deben sujetarse las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país y, particularmente en la Base III, a lo largo de sus cuatro Apartados (A al D) fijó las normas aplicables para el uso por los partidos de los medios de comunicación social.

La temática de dicha disposición constitucional quedó distribuida de la siguiente manera.

Base I. Partidos políticos.

- Concepto
- Finalidad
- Integrantes
- Prohibiciones para su integración
- Requisitos para la intervención de las autoridades electorales en asuntos internos

Base II. Recursos de los partidos

- Principio de equidad
- Financiamiento público y privado
- Sostenimiento de actividades ordinarias para la obtención del voto y para actividades específicas
- Fórmulas para la distribución del financiamiento público
- Límites a las erogaciones para los procesos internos de selección
- Aportaciones de simpatizantes
- Control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos
- Procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro

Base III. Acceso de los partidos a los medios de comunicación social

Apartado A. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar de manera exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en radio y televisión, destinados a fines propios y de los partidos políticos nacionales:

1) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de 48 minutos diarios de transmisión en radio y televisión desde las precampañas hasta el día de la jornada electoral;

2) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos —en su conjunto— disfruten de 1 minuto de propaganda de precampaña por cada hora de transmisión;

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

3) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos disfruten, al menos, del 85% de los 48 minutos de transmisión asignados al Instituto Federal Electoral;

4) Horario de programación en materia electoral comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas;

5) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales entre los partidos políticos, y el restante 70%, de acuerdo a su fuerza electoral;

6) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales aun a los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión;

7) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de hasta el 12% de los tiempos oficiales, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, a efecto de distribuir el 50% de esos tiempos entre los partidos políticos nacionales;

Prohibiciones a nivel federal, estatal y en el Distrito Federal:

- A los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
- A toda persona para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- A toda persona para la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.

Apartado B. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al

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

Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en las entidades federativas, destinados a fines electorales:

1) Tiempos oficiales disponibles en los procesos electorales locales con jornadas electorales coincidentes con la federal;

2) Tiempos oficiales disponibles para los procesos electorales locales con jornadas electorales no coincidentes con la federal;

Discrecionalidad del Instituto Federal Electoral para cubrir tiempos oficiales faltantes tanto en elecciones federales como locales.

Apartado C. Prohibición de la propaganda negativa.

1) Abstención de expresiones denigrantes o calumniosas;

2) Suspensión de toda propaganda gubernamental durante los procesos electorales, salvo la relacionada con salud, protección civil y la de las propias autoridades electorales.

Apartado D. Sanciones.

- A cargo del Instituto Federal Electoral;
- Impuestas mediante procedimientos expeditos;
- Podrá ordenarse la cancelación inmediata de las transmisiones.

Base IV. Plazos.

- Para la selección y postulación de candidatos;
- Para la duración de las elecciones federales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (90 días);

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

- Para las elecciones solamente de diputados federales (60 días);
- Para las precampañas (máximo de 2/3 partes de los plazos anteriores);
- Sanciones.

Base V. Naturaleza y estructura del Instituto Federal Electoral.

Base VI. Sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

f) El artículo 41, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, en síntesis, lo siguiente.

- Apartado A. El Instituto Federal Electoral es la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para fines electorales, por lo que, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral respectiva, quedarán a disposición de dicho Instituto 48 minutos diarios de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, los cuales serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos, por cada hora de emisión de la señal, en el horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas.
- Durante sus precampañas, los partidos políticos nacionales dispondrán en conjunto de 1 minuto por cada hora de transmisión de la señal de cada estación de radio y canal de televisión; y durante las campañas, deberá destinarse, al

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

menos, el 85% de aquellos 48 minutos disponibles diariamente en estaciones y canales.

- El 30% de esos 48 minutos se distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria y el 70% en proporción a los resultados de la anterior elección de diputados federales.
- En cualquier caso, a cada partido político nacional se asignará la parte correspondiente al 30% mencionado aunque no tenga representación en el Congreso de la Unión, es decir, aunque no hubiera alcanzado a colocar a alguno de sus candidatos a diputados en la elección previa.
- Fuera de las precampañas y campañas electorales, el Instituto Federal Electoral dispondrá hasta del 12% del tiempo total que al Estado corresponda en radio y televisión, tiempo del cual el Instituto distribuirá un 50% entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria; la cantidad restante la utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.
- Este otro tiempo extra se destinará por cada partido político nacional a un programa mensual de 5 minutos, y el restante, en mensajes con duración de 20 segundos cada uno, cuyas transmisiones se harán también entre las 6:00 y las 24:00 horas. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

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

- Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda, en los mismos medios, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.
- Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.
- Las dos prohibiciones anteriores deberán ser cumplidas por los Estados y el Distrito Federal.
- Apartado B. Para los fines electorales locales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos oficiales que correspondan al Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en el territorio de la entidad de que se trate, de acuerdo con los criterios señalados anteriormente y a lo que determine la legislación aplicable.
- Cuando las jornadas comiciales estatales sean coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible para las elecciones federales, de manera que no se duplicará la distribución de los espacios en las transmisiones en radio y televisión entre los partidos políticos, sino que en una sola dotación quedarán comprendidos, para cada uno, los tiempos

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

oficiales requeridos para la contienda de candidatos en cargos de representación nacional y estrictamente local.

- Cuando las jornadas comiciales estatales no sean coincidentes con la federal, de todas formas la asignación de tiempos se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de la Base III del artículo 41 constitucional.
- La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de la Base III del artículo 41 constitucional y lo que determine la legislación aplicable.
- Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren los Apartados A y B de la Base III de artículo 41 constitucional fuese insuficiente, para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

g) Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, por virtud de la misma reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, estableció de manera concisa que las constituciones y las leyes de los Estados, garantizarán en materia electoral, que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas por el Apartado B de la Base III del artículo 41 de la propia Constitución, regla normativa esta última enmarcada dentro del postulado rector del sistema Federal, instituido en el primer párrafo del mismo precepto constitucional, el cual establece que el pueblo ejerce

su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la misma Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Esto es, para la difusión de propaganda política en dichos medios de comunicación con fines electorales, las legislaturas estatales quedaron obligadas a adecuar su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad, instituido en la señalada Base III, conforme a la cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local también debían ser administrados exclusivamente por el Instituto Federal Electoral, tanto durante las precampañas como de las campañas electorales, cuya jornada comicial fuera o no coincidente con la programada para las elecciones federales, de forma tal que con la remisión que a dicha Base hizo el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, las legislaturas estatales tienen prohibido emitir leyes que otorguen a los concesionarios o permisionarios de la radio o televisión, cualquiera que fuera su modalidad, autorización alguna para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el Instituto Federal Electoral.

Dicho lo anterior, conviene reproducir el texto del artículo que a juicio de los partidos políticos accionantes es contrario a la Constitución General de la República.

“De las infracciones de los partidos políticos y, en su caso, coaliciones

Artículo 265

[...]

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;”

De la transcripción de los artículos impugnados, en primera instancia, se advierte que el artículos 265, numeral 2, fracción VII, no guarda relación con el tema a estudio, por lo que se reconoce su validez.

Por otro lado, del texto del artículo 267, numeral 1, fracción II, establece como infracción a la legislación electoral estatal por parte de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, así

como de las personas físicas y morales, 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.

Con base en lo anterior, resulta fundado el argumento de invalidez planteado, pues efectivamente se invaden facultades exclusivas del Instituto Federal Electoral al establecerse como infracciones a la legislación electoral local la contratación de propaganda en radio y televisión.

Conviene recordar que ya en varios precedentes esta Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que el texto actual del artículo 41 de la Constitución Federal:

1. Erige al Instituto Federal Electoral como autoridad única y exclusiva a nivel nacional, para la administración de los tiempos que correspondan al estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura tanto nacional como en las entidades federativas, para el efecto de brindar a los partidos políticos el acceso permanente a dichos medios y durante ese tiempo, ya sea en periodo de proceso electoral o fuera de él.

2. Prohíbe a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas y autoriza la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.

3. En su apartado “D” establece las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose —dentro de la mencionada atribución constitucional conferida al Instituto Federal Electoral, de ser el encargado de administrar los tiempos en radio y televisión que a nivel nacional corresponden al estado— a dicho Instituto para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

4. La función de las legislaturas estatales en materia de radio y televisión está limitada constitucionalmente a emitir disposiciones que permitan la operatividad del sistema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos, de ahí que las legislaturas locales no pueden establecer previsión alguna en sus leyes que altere, modifique, suspenda o limite las atribuciones que constitucionalmente le fueron otorgadas al Instituto Federal Electoral.

En efecto, es competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral sancionar las infracciones cometidas en materia de radio y televisión —tanto en el ámbito federal como en el local— en las que podrá incluso ordenar la cancelación de las transmisiones en dichos medios que resulten violatorias de la Constitución Federal y de la ley.

Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción II del numeral 1 del artículo 267 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que indica *“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”.

Asimismo, en vía de consecuencia, debe declararse la invalidez del inciso f) de la fracción I, del numeral 1, del artículo 276 de la misma Ley, que señala que las infracciones de los partidos políticos serán sancionadas: *“f) Con la interrupción de la trasmisión de la propaganda política o electoral que se trasmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en términos de lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”*; al igual que el inciso b) de la fracción III, del mismo artículo 276, pues señala que las infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral serán sancionadas: *“b) Con multa hasta de mil cuotas de salario mínimo vigente en el Estado, cuando contraten por sí o por terceras personas directamente propaganda electoral en los medios de comunicación;”*

12. Conceptos de invalidez relacionados con multas

Los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática señalan que el artículo 276, numeral 1, fracciones I, inciso b), c) y e), II, inciso b), III, inciso d), IV, inciso b), V, inciso b), así como las partes que se refieren a “cuotas” de salario mínimo, disposiciones en las que se viola el principio de certeza, el artículo 22, y el inciso h) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se utiliza como concepto de sanción el de “cuotas” de salario mínimo, concepto impreciso que viola los principios de legalidad, objetividad y certeza jurídica. Añade que se establece un parámetro de multa excesiva de hasta diez mil “cuotas” de salario mínimo, lo que también es contrario al citado artículo constitucional.

En primer término, por lo que hace al conceptos de multa excesiva, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene tal carácter cuando la ley que la establezca, no dé posibilidad a quien deba imponerla de determinar su monto o cuantía, considerar la gravedad de la infracción, capacidad económica del infractor, reincidencia, en su caso, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de determinar su monto de manera individual³⁰.

Dicho lo anterior, la multa que los partidos políticos consideran excesiva está contemplada en el artículo 276, numeral 1, fracción III, inciso d), que 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:

[...]

³⁰ “MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la excepción gramatical 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 excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por 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”. [consultable en la página cinco, Tomo II, correspondiente al mes de Julio de 1995, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta]”

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

[...]

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

[...]

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

[...]

V. Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos estatales:

[...]

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

[...]”

De la transcripción de advierte que no asiste la razón a los promoventes, pues los preceptos combatidos expresamente establecen un tope máximo en la imposición de las multas, y como mínimo debe considerarse a partir de un peso, lo que permite en su caso que la autoridad que deba imponerlas pueda determinar su monto o cuantía en consideración de la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o bien, atender la gravedad o levedad de la infracción.

Por otro lado, respecto al argumento consistente en que las porciones normativas que se refieren a “cuotas” de salario mínimo en lugar de días de salario mínimo, contempladas en el artículo 276 citado, son inconstitucionales porque se viola el principio de certeza, debe decirse que no asiste la razón a los partidos accionantes.

Lo anterior sobre la base de que el artículo 3 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas se dispone que tal concepto es aplicable al importe del salario mínimo general diario vigente en la zona geográfica a la que pertenece dicha entidad federativa³¹.

En consecuencia, el artículo 276 de la ley Electoral del Estado de Zacatecas no es contrario a lo dispuesto en el artículo 22

³¹ 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 de la Zona Geográfica a la que pertenece el Estado.

constitucional y al principio de certeza contemplado en el artículo 116, fracción IV, inciso b) del cuerpo normativo citado en última instancia.

13. Conceptos de invalidez relacionados con la libertad de los partidos políticos de auto-organizarse respecto de las funciones de los órganos estatales de los partidos políticos nacionales

Los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática arguyen que los artículos 49, numeral 1, fracciones VI y VIII, y 74, numerales 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas son contrarios a lo establecido en el artículo 41, base primera, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los supuestos normativos de registro de candidaturas, acreditación de representantes de partidos políticos ante los órganos del instituto electoral local y recepción de financiamiento público local, aspectos que se dejan en manos de los órganos estatales de los partidos políticos nacionales, pues se coarta su libertad de auto-organizarse de conformidad con sus normas internas.

Al respecto, los preceptos que a juicio de los partidos políticos son contrarios al artículo 41, base primera, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen textualmente lo siguiente.

“Derechos de los partidos políticos

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;

[...]

Órgano interno de contabilidad de los partidos políticos

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.

Ahora bien, en cuanto al contenido del artículo 41, base primera, fracción I, de la Constitución General de la República, este Tribunal ha sostenido, en la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, que los partidos políticos nacionales tienen, por un lado, el derecho de participar en las elecciones locales; por el otro, la obligación de cumplir con la normatividad al respecto.

En efecto, 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.

Esta protección encuentra su base en los principios de auto-conformación y auto-organización, los cuales garantizan que los partidos políticos cuenten con un amplio margen de actuación en lo concerniente a su régimen interior, esto es, que cuenten con la posibilidad de decidir en todos y cada uno de los rubros internos que les correspondan.

Tales principios dimanen de la voluntad de los ciudadanos que conforman los partidos políticos, quienes, en ejercicio de una decisión política, definen las bases, la ideología, las líneas doctrinarias y de acción de los institutos políticos, aspectos que no pueden verse alterados, influidos o anulados por agentes externos a los propios partidos.

Asimismo, estos principios tienden a salvaguardar que los partidos políticos puedan, con libertad de decisión y acción, pero respetando el marco constitucional y legal que rige el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, debe señalarse que 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.

De igual forma, la Constitución Federal establece normas de reenvío 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.

Así pues, aun cuando los partidos políticos pueden operar bajo un amplio margen de libertad, no debe perderse de vista que dichos institutos son asociaciones al servicio de la sociedad, pues constituyen el instrumento para que los ciudadanos tengan una eficaz participación en el proceso de conformación política de los órganos democráticos.

Consecuentemente, con base en lo expuesto, es válido concluir que los artículos considerados inconstitucionales por los partidos políticos, no lo son en la especie, dado que ellos no interfieren con las prerrogativas de los partidos políticos de organizar con plena libertad todo lo relacionado con su vida interna.

En efecto, la previsión de que sean las propias representaciones estatales las encargadas de llevar a cabo, para los procesos comiciales locales, 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, son razonables y responde a una lógica organizativa respecto de los partidos políticos.

Consecuentemente, se reconoce la validez de los artículos 49, numeral 1, fracciones VI y VIII, y 74, numerales 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

14. Conceptos de invalidez relacionados con la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional supeditada al registro de un número determinado de planillas

El Partido de la Revolución Democrática considera que el artículo 32, numeral 1, fracción I, inciso b), de la ley electoral local, en el que se limita la asignación de regidurías de representación proporcional a que se hayan registrado un mínimo de treinta planillas en los demás municipios que conforma el Estado, con lo que se transgrede el derecho de los partidos políticos a postular candidatos y contradice lo dispuesto en los artículos 1; 14; 16; 35, fracciones I y II; 41; 115, fracción I; 116, fracción IV, incisos a), b), g); y 133 de la Constitución Federal.

Lo anterior porque los artículos 1, 35, 41 y 116 constitucionales, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1º, 2º, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se establece el derecho de los ciudadanos a ser postulados y de los partidos políticos a postularlos sin mayores limitaciones que las establecidas en la Constitución Federal y en la Constitución local, lo que no acontece en el caso pues se condiciona la asignación de regidurías de representación proporcional al registro de planillas en otros municipios.

También señala que el artículo impugnado constituye una vulneración al municipio como primera autoridad de gobierno, rompe con el principio de elección de autoridades, aunado a que la representación proporcional de un ayuntamiento no puede estar condicionada a lo que sucede en otros municipios y que la norma en cuestión no tiene soporte en la constitución local o en la constitución federal.

El texto del artículo impugnado es del tenor siguiente.

“Regidores de representación proporcional. Reglas de asignación

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:

a) Obtengan como mínimo el 2.5% de la votación efectiva en el Municipio; y

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

II. La fórmula para la asignación de regidores por el principio de representación proporcional será la del cociente natural y, si quedasen regidurías por repartir, la de resto mayor.

III. Para obtener el cociente natural, se dividirá la suma de los votos obtenidos por los partidos políticos con derecho a participar en este proceso, entre el número de regidurías a asignar.”

Este Tribunal considera que asiste la razón a los partidos políticos promoventes al considerar que artículo 32, numeral 1, fracción I, inciso b), de la ley electoral local es contrario a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos establece, entre otras cuestiones, el derecho de los ciudadanos a ser votados para cualquiera de los cargos de elección popular; asimismo, en el artículo 115 constitucional se establecen la autonomía municipal y el principio de representación proporcional.

El artículo impugnado, al establecer como requisito que se registren treinta planillas respecto de cincuenta y ocho municipios en que se divide el Estado de Zacatecas, contraviene los artículos constitucionales señalados en razón de que limita el derecho al voto pasivo de los ciudadanos de forma injustificada y exige requisitos que exceden el ámbito propiamente municipal, pues sujeta la representación de las minorías al cumplimiento de una serie de requisitos a nivel estatal.

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

En efecto, que los partidos políticos deban registrar planillas en cuando menos treinta municipios constituye una limitante que rebasa el ámbito municipal correspondiente, en la que no se toma en cuenta que los votos conforme a los cuales se hará la distribución respectiva son los emitidos en un municipio en particular, lo que constituye un obstáculo que resta valor a los votos emitidos por los habitantes.

Sin que sea óbice a lo anterior el criterio de este Tribunal en el sentido de que las legislaturas locales cuentan con un amplio margen de discrecionalidad, pues no es un criterio absoluto sino que, por el contrario, en cada caso debe atenderse a la razonabilidad del diseño correspondiente. Así, toda vez que se prevé una condición relacionada con municipios distintos al en que se va a llevar a cabo la asignación correspondiente, se deja de lado que los ayuntamientos son órganos de gobierno diferenciados entre sí.

Con base en lo dicho, al considerarse inconstitucional que se limite la asignación de regidurías de representación proporcional a que se registren un número determinado de planillas en los demás municipios que conforma el Estado, por limitarse con ello el derecho al voto pasivo de los ciudadanos de forma injustificada y exige requisitos que exceden el ámbito propiamente municipal, se abandona el criterio sustentado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, resuelta en sesión celebrada el quinde de junio de dos mil cuatro, plasmado en la jurisprudencia de rubro ***“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. LOS ARTÍCULOS 40, FRACCIÓN IV, Y 243, FRACCIÓN I, DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL CONDICIONAR LA EVENTUAL ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS POR DICHO PRINCIPIO A QUE LOS PARTIDOS O COALICIONES PARTICIPEN CON CANDIDATOS A REGIDORES***

EN POR LO MENOS SEIS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD, NO SON CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.³²”

Consecuentemente, debe declararse la invalidez del el artículo 32, numeral 1, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral de Zacatecas que señala como requisito para participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, que los partidos políticos *hayan registrado planillas en por lo menos 30 municipios.*

15. Conceptos de invalidez relacionados con la integración de los consejos distritales y municipales

³² El texto de la jurisprudencia es: “Los citados preceptos que condicionan la eventual asignación de regidurías de representación proporcional al registro de planillas completas de candidatos en por lo menos seis Municipios de la entidad, son constitucionales, por constituir bases generales del sistema de representación proporcional para la integración del órgano de gobierno municipal. Ello es así, pues como puede observarse de las bases generales que sustentan el principio de representación proporcional, contenidas en la tesis de jurisprudencia P./J. 69/98, emitida por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189, con el rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.", trasladadas al ámbito de las elecciones municipales, el registro de candidatos a integrar los Ayuntamientos municipales está condicionado a que los partidos políticos que participen en ese tipo de elección, registren candidatos en el número de Municipios que la ley señale. Además, la exigencia de registrar candidatos en por lo menos seis Municipios, para tener derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, no impide que se cumpla con el objetivo fundamental de introducir tal principio 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.” [Novena Época, registro IUS 180489, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, tesis P./J. 58/2004, página 820.]

El Partido de la Revolución Democrática considera que el artículo 257, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas es contrario a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y legalidad al *partidizar* la propuesta de quienes habrán de integrar los consejos municipales y distritales, pues permite a los partidos políticos proponerlos, lo que implica que pueden integrarse órganos con intereses partidistas.

Para dar respuesta al concepto de invalidez formulado, es conveniente tener presente el texto del artículo impugnado.

“Consejos Electorales Distritales y Municipales Integración

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.”

Asimismo, conviene transcribir el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

“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.

[...]

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;

[...]”

Respecto de este tema, se siguen las consideraciones sustentadas por este Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2009, resuelta en sesión celebrada el diecinueve de octubre de dos mil nueve.

Ahora bien, el precepto constitucional transcrito establece, entre otros principios, que en materia electoral las constituciones y leyes de los estados garantizarán que, en el ejercicio de esa función, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Aunado a lo anterior, es criterio de este Tribunal Pleno que en la Constitución Federal no existe restricción alguna que limite la actividad legislativa estatal, de donde se desprende que cuentan con libertad para legislar respecto de los temas concernientes al estado federativo; la cual, a su vez, se hace extensiva a la legislación en que se regula lo relacionado con la integración de las autoridades electorales, que encuentra como única limitante lo establecido en la propia Constitución General de la República.

Cabe recordar que el artículo 116, fracción IV, inciso c), constitucional establece que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los principios enunciados no se ven afectados mediante la postulación de candidatos por parte de algún partido político, puesto que dicha designación se da mediante un procedimiento que dota de certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y autonomía a los consejos distritales y municipales.

En este sentido, debe tomarse en cuenta que el artículo 46 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas establece que los integrantes de los consejos distritales y municipales serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad federativa³³.

Asimismo, cabe señalar que la designación de los integrantes del Consejo General citado se realiza por medio del voto de las dos

³³ Artículo 46

Integración de los Consejos Distritales y Municipales

1. Los consejos distritales y municipales, respectivamente, contarán con los siguientes integrantes:

I. Un Consejero Presidente;

II. Un Secretario Ejecutivo; y

III. Cuatro consejeros electorales, con sus respectivos suplentes.

2. Todos ellos serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General, y tendrán derecho de voz y de voto en las deliberaciones y acuerdos del correspondiente consejo, con excepción del secretario, quien sólo tendrá derecho de voz. De los consejeros propietarios señalados en las fracciones I y III del párrafo anterior, preferentemente tres serán de un género y dos de otro.

[...]

terceras partes de los miembros de la legislatura del estado, con base en las propuestas que para ello hayan realizado los grupos parlamentarios³⁴.

Consecuentemente, se concluye que en la ley electoral local se prevé un sistema de designación que en su integridad garantiza que no se violenten los principios que rigen a la función electoral y, por ende, se reconoce la validez del artículo 257, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

SÉPTIMO. EFECTOS DE LA SENTENCIA. Toda vez que han resultado procedentes diversos conceptos de invalidez en términos del considerando sexto de esta resolución, en consecuencia se declara la invalidez de los artículos 32, numeral 1, fracción I, inciso b); 134, numeral 2; 267, numeral 1, fracción II; y 276, numeral 1, fracciones I, inciso f), y III, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

En virtud de lo anterior y de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez de los referidos artículos surtirá sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012 a que esta resolución se refiere.

³⁴ “Consejo General del Instituto. Integración
Artículo 255
[...]

3. El Consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios.”

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

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

TERCERO. Se declara la validez del Decreto 426 por el que se emitió la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, promulgado el seis de octubre de dos mil doce en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, por lo que se refiere al proceso legislativo respectivo, en los términos del considerando quinto de este fallo.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 7; 15, numerales 1, fracción XI, y 2; 22; 27, numeral 2; 28, numerales 2, 6 y 7; 29, numeral 2, fracción I; 40, numeral 3; 49 numeral 1, fracciones VI y VIII; 57; 60; 61; 62; 63, numeral 1, fracción VI; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72, numeral 6; 73; 74 al 79; 95, numeral 3; 117, numeral 2; 118; 119, numeral 3; 134, numeral 3; 143, numerales 3 y 4; 167; 250; 257, numeral 2; 265, numeral 2, fracción VII; y, 276, numeral 1, fracciones I, incisos b), c) y e), II, inciso b), III, inciso d), IV, inciso b) y V, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

QUINTO. Se declara la invalidez de los artículos 32, numeral 1, fracción I, inciso b); 134, numeral 2; 267, numeral 1, fracción II; y 276, numeral 1, fracciones I, inciso f), y III, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en los términos expresados en el último considerando de esta resolución.

SEXTO. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el pronunciamiento de procedencia a que se refiere el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza (el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil doce previo aviso a la Presidencia).

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, con salvedades, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron a favor de declarar la invalidez de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra y por el reconocimiento de validez de los preceptos impugnados.

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

En virtud de que no se obtuvo la mayoría calificada de ocho votos por la invalidez de los citados preceptos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas formularon reservas respecto a la desestimación de los referidos preceptos.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del Decreto 426 por el que se emitió la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, promulgada el seis de octubre de dos mil doce en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, por lo que se refiere al proceso legislativo respectivo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra (el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil doce previo aviso a la Presidencia).

La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho para formular, en su caso, voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

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

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones consistentes en reconocer la validez de los artículos 7; 15, numerales 1, fracción XI, y 2; 22; 27, numeral 2; 28, numerales 2, 6 y 7; 29, numeral 2, fracción I; 40, numeral 3; 49 numeral 1, fracciones VI y VIII; 57; 60; 61; 62; 63, numeral 1, fracción VI; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72, numeral 6; 73; 74 al 79; 95, numeral 3; 117, numeral 2; 118; 119, numeral 3; 134, numeral 3; 143, numerales 3 y 4; 167; 250; 257, numeral 2; 265, numeral 2, fracción VII; y, 276, numeral 1, fracciones I, incisos b), c) y e), II, inciso b), III, inciso d), IV, inciso b) y V, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil doce previo aviso a la Presidencia).

El señor Ministro Cossío Díaz se apartó de algunas de las consideraciones relacionadas con el reconocimiento de validez del artículo 95, numeral 3, de la Ley Electoral impugnada, conforme lo ha sostenido en los precedentes relativos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza reservó su derecho para formular, en su caso, voto concurrente en relación con el principio de equidad de género.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en

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

reconocer la validez del artículo 257, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

La señora Ministra Luna Ramos formuló salvedades respecto de algunas consideraciones.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 40, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra (el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil doce previo aviso a la Presidencia).

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con precisiones, Valls Hernández con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 15, numerales 1, fracción XI, y 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil doce previo aviso a la Presidencia).

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez

de los artículos 49, numeral 1, fracciones VI y VII, y 74, numerales 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

En relación con el punto resolutivo Quinto:

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones consistentes declarar la invalidez de los artículos 134, numeral 2; 267, numeral 1, fracción II; y 276, numeral 1, fracciones I, inciso f), y III, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil doce previo aviso a la Presidencia).

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 32, numeral 1, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

En relación con el punto resolutivo Sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Séptimo:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la redacción del punto resolutivo Séptimo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil doce previo aviso a la Presidencia.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA

PONENTE

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

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012, promovida por la Procurador General de la República y los partidos políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo y de la Revolución Democrática, falladas el diez de diciembre de dos mil doce, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** *Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012 a que esta resolución se refiere.* **SEGUNDO.** *Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.* **TERCERO.** *Se declara la validez del Decreto 426 por el que se emitió la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, promulgado el seis de octubre de dos mil doce en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, por lo que se refiere al proceso legislativo respectivo, en los términos del considerando quinto de este fallo.* **CUARTO.** *Se reconoce la validez de los artículos 7; 15, numerales 1, fracción XI, y 2; 22; 27, numeral 2; 28, numerales 2, 6 y 7; 29, numeral 2, fracción I; 40, numeral 3; 49 numeral 1, fracciones VI y VIII; 57; 60; 61; 62; 63, numeral 1, fracción VI; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72, numeral 6; 73; 74 al 79; 95, numeral 3; 117, numeral 2; 118; 119, numeral 3; 134, numeral 3; 143, numerales 3 y 4; 167; 250; 257, numeral 2; 265, numeral 2, fracción VII; y, 276, numeral 1, fracciones I, incisos b), c) y e), II, inciso b), III, inciso d), IV, inciso b) y V, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.* **QUINTO.** *Se declara la invalidez de los artículos 32, numeral 1, fracción I, inciso b); 134, numeral 2; 267, numeral 1, fracción II; y 276, numeral 1, fracciones I, inciso f), y III, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en los términos expresados en el último considerando de esta resolución.* **SEXTO.** *La declaratoria de invalidez surtirá efectos*

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

*a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutiveos al Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. **SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas. **Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad archívese el expediente". **Conste.***

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2012 Y SUS ACUMULADAS 58/2012, 59/2012 Y 60/2012.

Temas: a) Violaciones en el procedimiento legislativo de reformas; y, b) Desarrollo del legislador local respecto de la figura de candidaturas ciudadanas.

La Procuradora General de la República y los partidos políticos nacionales Movimiento Ciudadano, del Trabajo y de la Revolución Democrática promovieron las acciones de inconstitucionalidad 57/2012, 58/2012, 59/2012 y 60/2012¹ en contra de diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas promulgada mediante el Decreto 426. Las acciones versaron sobre diversos temas, sin embargo, en este voto únicamente me referiré a los enunciados.

a) Violaciones en el procedimiento legislativo de reformas.

En este tema el partido político Movimiento Ciudadano planteaba que existieron violaciones graves al procedimiento legislativo, pues se habían omitido las formalidades para solicitar la dispensa de trámites y llevar como urgente o de obvia resolución el procedimiento legislativo bajo los mecanismos previstos en la legislación interna del legislativo local.

En este tema, el Tribunal Pleno resolvió, por mayoría de nueve votos² que sí se cumplieron las reglas del procedimiento legislativo, básicamente porque en la sesión celebrada por la legislatura local el cuatro de agosto de dos mil doce, el dictamen elaborado por la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales se sometió a lectura en el Pleno, votándose en la misma sesión —la cual se extendió hasta el

¹ Estas acciones se discutieron por el Tribunal Pleno en sesiones públicas de seis y diez de diciembre de dos mil doce, fallándose en la última de estas. Fue ponente el señor Ministro Franco González Salas.

² Voté en contra y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el 06 de diciembre de 2012.

**Voto particular en la acción de inconstitucionalidad
57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.**

día siguiente—, en la que se aprobó con una votación en lo general de veintiséis votos a favor, uno en contra y cero abstenciones, y en lo particular con tres reservas, con lo que se cumplió con lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. Se indica incluso en la sentencia que si bien, en el caso no se solicitó la dispensa a la que hace alusión el partido promovente, ello no representa una violación procedimental, pues el procedimiento se llevó a cabo de conformidad con lo previsto en la legislación respectiva.

En mi opinión, lo que el partido político nacional Movimiento Ciudadano planteaba en su escrito era un tema muy específico, en el sentido de que para poderse abreviar las dos lecturas —la lectura en lo general, la discusión y luego su aprobación en lo general y en lo particular—, tenía que haberse dado la dispensa de trámite correspondiente.

Consistentemente he votado en el sentido de que si bien existen algunas violaciones de carácter procedimental que son convalidables, hay otras que no tienen este carácter tal como sucede en el caso, ya que en mi opinión, sí no se hizo esta solicitud en los términos previstos por la ley orgánica aludida, se generó una violación de carácter procedimental con un potencial invalidante.

b) Desarrollo del legislador local respecto de la figura de candidaturas ciudadanas.

En este tema se impugnaba la regulación deficiente del legislador local respecto de la figura de candidaturas independientes ya que sólo tres artículos de la Ley Electoral local se referían a dicha figura —los artículos 17, 18 y 19—.

**Voto particular en la acción de inconstitucionalidad
57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.**

El proyecto presentado al Tribunal Pleno esencialmente proponía declarar la invalidez de los artículos impugnados dado que la regulación desarrollada por el legislador local era deficiente, pues éste en el ámbito de sus competencias, tiene que sujetarse a ciertos principios al reglamentar las candidaturas ciudadanas, para que en los procesos electorales los candidatos ciudadanos al ejercer su derecho conozcan con certeza el marco jurídico al que tendrán que sujetarse, así como para que también las autoridades electorales, conozcan cuáles serán sus funciones, esto en observancia al principio de certeza en materia electoral.

Después de una larga e interesante discusión sobre el tema el Tribunal Pleno desestimó las acciones de inconstitucionalidad ya que se obtuvo una votación mayoritaria de seis votos en contra de la propuesta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y el que suscribe votamos en contra de la propuesta de la declaratoria de invalidez de los artículos impugnados, mientras que los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo (con salvedades), Aguilar Morales y Pérez Dayán, votaron a favor de la propuesta del proyecto.

Al respecto y siendo consistente con mis votaciones anteriores considero que existe una amplia libertad de configuración legislativa para el legislador local, la cual resulta aplicable para el caso de las candidaturas independientes o ciudadanas.

En primer lugar, la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce—, establece un derecho a participar y a registrarse como candidato independiente, lo cual se hará en los términos de lo que dispongan las leyes, ¿qué leyes? pues evidentemente las Constituciones y las leyes electorales de cada una de las entidades

**Voto particular en la acción de inconstitucionalidad
57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.**

federativas, sin embargo por un error técnico del órgano reformador de la Constitución, no se hizo ninguna adecuación al artículo 116, lo que genera una antinomia.

El constituyente debió de haber establecido en el artículo 116 constitucional —si esa era su intención—, las bases a desarrollar por las legislaturas locales sobre la figura de las candidaturas independientes, sin embargo no lo hizo, únicamente estableció un derecho, y esta falta de adecuación me parece que sólo se puede interpretar en la lógica de una delegación al propio órgano legislativo local.

En este sentido, considero que el legislador de Zacatecas en atención a esta delegación, desarrolló la figura de las candidaturas independientes de una manera muy deficiente, y en particular creo que el error consiste en haberse apartado del sistema público de financiamiento para los partidos políticos y haber introducido sin mayores restricciones un sistema de financiamiento privado para los candidatos.

En efecto, de los artículos impugnados se advierte que el candidato que satisfaga ciertos requisitos —que desde luego no son pocos, pero tampoco son insalvables— como los porcentajes de padrón básicamente, tiene derecho a registrarse diez días antes de que inicie el proceso electoral y después gastar el dinero que el propio candidato haya dicho que va a recibir, dinero desde luego privado, porque en la regulación no se previó ningún tipo de financiamiento público, para al final, en caso de resultar triunfador, recibir el cincuenta por ciento de los gastos de campaña que sea capaz de comprobar.

En mi opinión este es un muy errático sistema de financiamiento y de forma de participación, sin embargo el que sea un sistema equivocado o deficiente no genera una condición de inconstitucionalidad, ni creo

**Voto particular en la acción de inconstitucionalidad
57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.**

tampoco que esta deficiente regulación afecte el principio de certeza en materia electoral.

De la lectura de las disposiciones que están encaminadas a establecer el registro, el régimen, las condiciones, el financiamiento, el control, me parece que es un sistema claro, aunque inadecuado, pero claro en cuanto a sus distintas etapas y a sus distintas posibilidades.

Por otro lado, el hecho de que en la regulación impugnada no exista una semejanza en la condición de las prerrogativas de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas, me parece que es una condición justificada, pues no se puede dar el mismo tratamiento a una persona que está buscando conseguir una posición individual, que a un partido político que se está constituyendo y organizando como una institución para efectos de generar una ideología, un programa de trabajo, etcétera.

Así entonces, en mi opinión la regulación deficiente de la figura de las candidaturas independientes o ciudadanas desarrollada por el legislador del Estado de Zacatecas, no me parece que tenga alguna afectación ni al artículo 116 ni al artículo 35, ambos de la Constitución Federal, por el contrario, considero que el sistema está construido bajo la amplia libertad de configuración legislativa del órgano local, que el propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido reiteradamente a los órganos legislativos de las entidades federativas, ello por supuesto, sin dejar de reconocer lo errático del propio sistema.

Ministro José Ramón Cossío Díaz.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN LA
SENTENCIA RECAÍDA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 57/2012, Y SUS
ACUMULADAS, 58/2012, 59/2012 Y 60/2012**

Me permito formular voto particular en relación con el asunto citado en el encabezado, específicamente, por cuanto hace al tema que se analizó con el número seis (6), dentro del considerando sexto del fallo (SEXTO. Estudio de fondo), en lo relativo a la imposibilidad de que los integrantes de los ayuntamientos se registren para el periodo inmediato.

En relación con este tópico, conviene destacar que la norma impugnada es el tenor siguiente:

Requisitos para ser integrante del Ayuntamiento

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.

No comparto las consideraciones ni el sentido de la sentencia en relación con este tema pues, en mi opinión, contrariamente a lo resuelto, el artículo combatido en el presente medio de control constitucional, sí vulnera la previsión aplicable de la Ley Fundamental, pues establece una prohibición absoluta que ésta no contempla.

A efecto de acreditar lo anterior, y por ser el parámetro normativo con base en el cual se lleva a cabo el análisis de la constitucionalidad del artículo controvertido, en mi concepto, del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Fundamental, es posible desprender, en lo

que interesa, la existencia de una regla general con dos modalidades específicas.

Lo primero, porque se prevé que los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos del país, con independencia de que hayan sido elegidos de manera directa o indirecta, o bien, nombrados o designados, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, y lo segundo, porque se dispone que quienes hayan sido propietarios, no podrán ser electos ni siquiera como suplentes en el periodo subsecuente, mientras que estos últimos sí podrán contender para ser elegidos propietarios, siempre que no hayan estado en ejercicio de su cargo.

Señalado lo anterior, debo destacar que en la ejecutoria se arriba a la conclusión de que el precepto impugnado es conforme con la Ley Fundamental, pues la prohibición contenida en el dispositivo constitucional recién aludido, debe entenderse en el sentido de que la imposibilidad de que los funcionarios se reelijan para el periodo inmediato es absoluta, y se inscribe en la lógica de que los funcionarios no estén permanentemente en los cargos, ni tengan influencia al repetir para el periodo ulterior.

Conforme con esto, en el fallo se considera que el artículo referido impide que, por ejemplo, quien haya sido Presidente Municipal en el periodo que concluye, contienda como síndico en el proceso electoral subsecuente, o bien, que quien haya sido regidor aspire a ser Presidente Municipal en la elección inmediata siguiente al periodo de terminación de su encargo.

Ahora bien, la anterior no puede ser una lectura válida del precepto de referencia, en tanto que se trata de una interpretación en extremo literal y restrictiva de éste.

A mi juicio, dicho artículo acepta ser entendido de un modo distinto, y menos limitativo, lo que resulta relevante si se toma en consideración, primero, que no puede analizarse de manera aislada, al formar parte del sistema normativo constitucional del país y, además, que su contenido está vinculado, de manera muy destacada, con otras previsiones de la propia Ley Fundamental, que contienen distintos tipos de derechos.

En relación con esto último y, en lo que al caso resulta relevante, la limitación a la que se ha hecho alusión, está relacionada con el derecho al sufragio pasivo (ser votado), previsto en el artículo 35, fracción II, de la Ley Fundamental, el cual debe ser ejercido en términos amplios¹ y que, incluso, ha sido definido como un derecho fundamental por este Tribunal Pleno, según se desprende de la jurisprudencia que se cita a continuación:

“DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ. Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política,

¹ En este sentido se pronunció el tribunal Pleno de este Alto Tribunal al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez, dentro de la cual, en lo que interesa al caso, se sostuvo lo siguiente: “...Luego, como ya adelantamos, **partiendo de que estamos frente a un derecho político, las condiciones o restricciones para su ejercicio, que el legislador establezca, deben ser, de manera tal, que permitan su ejercicio en forma amplia**, por tanto, deben ser razonables y proporcionales...”

por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.”²

En esta lógica, insisto, me parece que debe darse otra lectura al precepto constitucional en cita, para entenderlo en el sentido de que la imposibilidad de los integrantes de los ayuntamientos, para participar como candidatos en las contiendas que se realicen para el periodo inmediato posterior a aquel en el que hayan terminado su encargo, se refiere, exclusivamente, al mismo puesto que ocupaba, es decir, que si bien el Presidente no podrá aspirar a volver a serlo, sí estará en aptitud de contender por un cargo distinto dentro del propio órgano de gobierno municipal.

Lo anterior, sustancialmente, porque de otra forma, esto es, si se entendiera la previsión constitucional en el sentido que ha resuelto el Pleno en la presente ejecutoria, se estarían cerrado todas las opciones (dentro del municipio) a los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo en él, distinto al que desempeñaron previamente lo que, en mi opinión, no implica una restricción razonable del derecho a ser votado que, como se dijo, está relacionado con la previsión en comentario y, además, en mi concepto, no podría haber reelección para un cargo diferente, pues ésta podría existir si se tratara del mismo puesto, pero no se actualiza, necesariamente, si es uno distinto.

Así, si se interpreta el artículo 115 en los términos que propongo, y se entiende que la prohibición en él contenida abarca sólo a quienes pretendan volver a ocupar el cargo que tenían, previamente, dentro del Ayuntamiento, no habría manera de sostener, válidamente, que la limitación general establecida en el precepto impugnado, en la especie, es acorde con lo dispuesto en la Ley Suprema del país,

² Tesis 83/2007, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, página 984, número de registro: 170,783.

siendo esta posición la que, en mi concepto, debería prevalecer en el caso.

En virtud de lo anterior, en mi opinión, tiene mérito el planteamiento de inconstitucionalidad que, sobre el particular, hacen valer los accionantes, por lo que considero que, en la especie, lo conducente es declarar la invalidez del artículo 15, numerales 1, fracción IX, y 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, siendo las razones expresadas las que me hacen apartarme, en esta parte, de la sentencia, y formular el presente voto particular, en los términos desarrollados con antelación.

ATENTAMENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2012¹ y SUS ACUMULADAS 58/2012, 59/2012 Y 60/2012, FALLADAS POR EL TRIBUNAL PLENO EL 10 DE DICIEMBRE DE 2012

En las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro se reclamaron diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, promulgada el seis de octubre de dos mil doce en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno de la mencionada entidad federativa.

La Procuradora General de la República, así como los partidos políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática, dentro de los diversos conceptos de invalidez que expusieron, argumentaron la inconstitucionalidad de los artículos 17, 18 y 19 de la ley electoral citada, en los que la Legislatura de Zacatecas reguló lo relacionado con las candidaturas independientes.

Al respecto, la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió desestimar la propuesta que formulé en el proyecto que sometí a su consideración.

A juicio de los Ministros que integraron la mayoría, los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas no contradicen los principios constitucionales de legalidad y certeza sino que, por el contrario, entran dentro de la libre configuración con que cuentan las legislaturas locales en el diseño de sus sistemas electorales.

¹ Promovida por la Procuradora General de la República y los partidos políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo y de la Revolución Democrática, en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

Lo anterior en razón de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establecen lineamientos sobre la forma en que las legislaturas locales deben regular las candidaturas independientes, por lo que éstas cuentan con amplio margen en la configuración de los sistemas electorales estatales.

Si bien comparto la afirmación de que las legislaturas locales cuentan con un amplio margen de libre configuración legislativa para determinar la normativa para regir las candidaturas independientes, lo cual solo se encuentra limitado por lo dispuesto en la Constitución General de la República, no comparto la opinión de la mayoría sobre la constitucionalidad de los artículos antes citados, de la Ley Electoral de Zacatecas, por las razones que a continuación expondré.

El proyectó que sometí a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación proponía declarar la invalidez de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues, según considero, la regulación que en ellos se estableció sobre candidaturas independientes no responde, principalmente, a los principios constitucionales de legalidad y certeza, ya que las deficiencias en la regulación ponen en riesgo el desarrollo regular y ordenado del proceso electoral y pueden producir constantes conflictos con la autoridad y entre los actores políticos involucrados – en particular los potenciales candidatos independientes– en los comicios, por la falta de claridad en la regulación respectiva.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, es la única disposición

constitucional en la que se regula lo relativo a las candidaturas independientes². Dicho artículo es del tenor siguiente.

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

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

[...]”

Artículos Transitorios.

[...]

“Tercero. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.”

[...]

Como deriva de la forma en que legisló el Constituyente Permanente al constitucionalizar la figura de las candidaturas independientes, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales

² El artículo tercero transitorio estableció el plazo para que en las legislaciones secundarias se realizaran las adecuaciones necesarias en los siguientes términos. “ARTÍCULO TERCERO. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.”

deberán regular los requisitos, condiciones y términos sobre los cuales deben desarrollarse dichas candidaturas a nivel federal y en cada una de las entidades federativas, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del Decreto respectivo; sin embargo, no fijó norma alguna que sirviera de base para la regulación de estas candidaturas, ni para armonizarlas con las demás disposiciones constitucionales en materia electoral, especialmente las relativas a los derechos, prerrogativas y obligaciones que tienen constitucionalmente determinados los partidos políticos.

Ante esta situación, a diferencia de la posición sostenida por la mayoría de los Ministros, considero que frente a la decisión del Constituyente de otorgar un muy amplio margen de libertad configurativa a los legisladores secundarios, ello de ninguna manera significa que éstos, en sus respectivos ámbitos de competencia, pueden legislar de manera arbitraria, irracional o absurda.

Por ello, la libre configuración para la regulación en materia de candidaturas independientes tiene, al menos, dos parámetros que objetivamente se pueden invocar, para hacer un juicio sobre la validez constitucional de las normas que surjan del ejercicio de ese derecho de los legisladores:

- a) Sujetarse a los límites y condiciones que derivan de los principios democráticos que establece la Constitución, en lo particular, a los principios constitucionales que rigen de manera específica la función electoral –en el caso concreto– el artículo 116, fracción IV, inciso b);
- b) Ante la ausencia de normas adicionales para la regulación de la figura de candidatura independiente, recurrir,

simplemente como criterio orientador, a los razonamientos del Legislador constitucional, expresados en los trabajos legislativos, tal y como lo ha determinado el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, en este sentido, el Pleno ha recurrido a esta interpretación en distintas ocasiones, e incluso ha emitido la jurisprudencia P./J. 61/2000, de rubro “INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.³”, así como la tesis P. XXVIII/98 de rubro “INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O

³ El texto de la jurisprudencia es el siguiente:

“Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio. [Novena Época, registro IUS 191673, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, junio de 2000, página: 13]

INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON
SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL
PODER REVISOR.”⁴

Así, en los trabajos legislativos⁵ que dieron origen a la reforma constitucional de, entre otros, el artículo 35 constitucional, se advierte que el objeto de la reforma para el caso de las candidaturas independientes consistió en incorporar este derecho fundamental a la Constitución Federal, pues se consideró que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo –a la postulación como candidato a un cargo de elección popular– debe ser uno de los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, particularmente el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴ El texto es el siguiente:

“El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.” [9ª Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo VII, abril de 1998, página 117]

⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Cámara de Senadores, la cual fungió como Cámara de origen, emitido el 27 de abril de 2011; y, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la Minuta del Senado de la República con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, de la Cámara de Diputados, la cual fungió como Cámara revisora, 25 de octubre de 2011.

En los dictámenes de mérito también se menciona que según se establece en algunos tratados internacionales como el Pacto de San José, los derechos políticos se consideran derechos humanos. En este sentido, se expone que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación, por ello, con la incorporación de las candidaturas independientes se observa en estricto sentido la norma internacional como fuente del derecho mexicano.

Al respecto, se considera que la fuerza jurídica de los instrumentos internacionales frente al derecho interno constituyen obligaciones asumidas por México frente a la comunidad internacional, de ahí que por congruencia y coherencia entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales se hace necesaria la reforma constitucional.

De igual forma, se observa como intención en los dictámenes legislativos que, respecto de las candidaturas independientes, el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular de forma independiente al sistema de partidos.

Asimismo, se menciona que con motivo de la reforma electoral de dos mil siete, por un lado, se discutió a profundidad la propuesta de admitir en las contiendas electorales federales, estatales y municipales, candidatos independientes al margen de los partidos políticos; y por el otro, se analizó la propuesta de llevar a la Constitución Federal la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos.

No obstante los debates sobre las candidaturas independientes, el texto del artículo 41 constitucional fue corregido para eliminar la porción normativa que otorgaba a los partidos políticos nacionales el derecho exclusivo para registrar candidatos en los procesos electorales; no así en el artículo 116 para los comicios estatales y municipales. En los trabajos legislativos que precedieron la reforma de que se ocupa este voto particular, se reconoció expresamente que: *“por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.”*

Para el escrutinio constitucional sobre los regímenes de candidaturas independientes, no debe perderse de vista que, reiteradamente, en los documentos del proceso legislativo se menciona que los partidos políticos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.

Sin embargo, se abunda también en esos documentos en el sentido de considerar que la solución democrática no está en preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en, adicionalmente, abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, *con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con*

ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.

Asimismo, se propuso introducir en los artículos 35 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.

De igual forma, se advierte en los dictámenes que la reforma conlleva la necesidad de realizar adecuaciones de fondo en las leyes electorales, tanto federales como locales, por lo que la reglamentación en la ley secundaria de las candidaturas independientes debe atender ciertos lineamientos fundamentales, tales como los siguientes:

- Requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.
- Respecto a los cuantitativos, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que

⁶ Se menciona el artículo 116 de la Constitución, a pesar de que no fue objeto de reforma, constituyendo así una antinomia entre lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso c), del texto fundamental.

pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.

- Corresponderá al Congreso de la Unión, con base en el estudio de experiencias comparadas y de nuestra propia realidad, determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes. Al respecto, el sistema de financiamiento público sujeto a reembolso que se presenta en un buen número de sistemas que admiten esta figura, resulta de especial atención. Habrá que prever lo necesario para, en su caso, permitir el acceso de candidatos independientes a los tiempos de Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 constitucional.
- La ley deberá también dotar a las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto y a la debida rendición de cuentas.

De todo lo anterior se colige que los legisladores constituyentes dejaron constancia expresa de la finalidad que buscaron con la reforma al artículo 35, fracción II, así como *lineamientos* que deberían

seguir los legisladores para el establecimiento del marco regulatorio de las candidaturas independientes, aspectos que no fueron controvertidos ni modificados durante el proceso legislativo que precedió a la aprobación de la reforma, como son los siguientes:

I. En cuanto a la finalidad señalaron:

- Establecer las candidaturas independientes como un derecho de los ciudadanos, partiendo del presupuesto de que *los partidos políticos deben seguir siendo el medio principal para el agrupamiento de la diversidad de ideas y proyectos que se presenta en una sociedad plural como la nuestra.*⁷

II. En cuanto a los lineamientos, en los Dictámenes de las Cámaras se encuentran expresamente y de manera destacada los siguientes:

— En el Dictamen de la Cámara de Origen (Senado) destacan los siguientes:

- Se concede un muy amplio margen al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales para la configuración del régimen normativo de las candidaturas independientes, en especial para determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, accederán los candidatos independientes.

⁷ Si bien en la iniciativa presentada por el Senador Luis Maldonado Venegas, del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, se señaló que no es "... *derecho exclusivo de los 'partidos políticos' postular candidatos a cargos de elección popular (con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional, debe concluirse que 'es facultad del legislador (federal o local) determinar dentro de su sistema jurídico electoral, sí solo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes.*"; esto no se retomó en los dictámenes de las Cámaras del Congreso.

En este sentido, en el Dictamen, en el apartado “III. *Contenido General*”, se señaló expresamente que, partiendo del reconociendo del derecho ciudadano al ejercicio del voto pasivo independiente: “...*el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.*”

- Que las candidaturas independientes deben ser instituidas y reguladas en la ley secundaria, para todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales “... *para lo cual deben realizarse adecuaciones de fondo, de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales. ...*”.⁸
- Deben establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro como candidato independiente, como son:

En lo cualitativo: los candidatos independientes deberán comprobar de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretendan el registro; pero también debe establecerse como requisito, la adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano según la elección de que se trate.

- Gozar de los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes (incluyendo al

⁸ Este y los siguientes lineamientos, descritos antes de los de la colegisladora, se encuentran en el Apartado IV. Consideraciones, sub apartado denominado “Candidaturas Independientes”, del Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Origen.

financiamiento público que podría ser sujeto a reembolso, como en muchos países del mundo se hace).

- Gozar del acceso a los tiempos de Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 de la Constitución, conforme lo determine el Congreso de la Unión.
- Que en términos de la ley, las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, estén dotadas de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en las boletas electorales y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto, así como a la debida rendición de cuentas.
- En la legislación electoral deben establecerse los mecanismos de acceso a la justicia electoral por parte de los candidatos independientes.

— En el Dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se señaló que se compartían los razonamientos, argumentos y consideraciones de la Cámara de Senadores para la instauración de las candidaturas independientes y se razonó su importancia para el ámbito internacional, puesto que en ese ámbito los derechos políticos son considerados, por su relevancia, derechos humanos y las candidaturas no son excepción a esa consideración.

Con base en lo anteriormente señalado, estimo que existen ciertos parámetros normativos constitucionales derivados de los valores democráticos, principios rectores de la función electoral y reglas, establecidos en la Ley Fundamental, así como lineamientos que el legislador constitucional señaló expresamente en los

documentos legislativos que dieron origen a la reforma al artículo 35 constitucional, todos los cuales deben ser tomados en cuenta como parámetros para el establecimiento de la regulación que en materia de candidaturas independientes establezcan el Congreso de la Unión, las Legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así, se pueden señalar como aspectos necesarios a tomar en cuenta para legislar en materia de candidaturas independientes en los Estados, al menos, los siguientes:

- S
e debe garantizar, en sus constituciones y leyes electorales, la plena vigencia de los principios democráticos reconocidos en la Constitución; y en especial los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral previstos expresamente en el artículo 116, fracción IV, inciso b), que son plenamente aplicables en relación a este tipo de candidaturas.
- C
omo consecuencia ineludible del mandato constitucional, establecer de manera clara en la ley las normas reglamentarias relativas a las candidaturas independientes, entre las cuales deben estar, al menos, aquellas por las que se determinen los derechos y prerrogativas de los candidatos independientes, así como sus obligaciones. En cuanto a las obligaciones, se deberán establecer, necesariamente, las relativas a:

- a) L
os requisitos mínimos para el registro de la
candidatura independiente.
- b) A
l mínimo necesario de respaldo de ciudadanos a la
candidatura independiente, inscritos en el padrón
electoral o en la lista nominal de electores
correspondiente a la elección de que se trate y,
adicionalmente, las relativas a la adecuada
distribución territorial de ese respaldo ciudadano
según el tipo de elección de que se trate⁹.
- c) E
l financiamiento público al que equitativamente tengan
derecho los candidatos independientes (bajo cualquier
modalidad razonable, incluyendo la de reembolso).
- d) L
as reglas conforme a las cuales puedan obtener
financiamiento privado los candidatos independientes.
- e) E
l acceso al tiempo oficial en medios de comunicación
social de los candidatos independientes durante las
campañas electorales, conforme a las bases

⁹ En las consideraciones del Dictamen de la Cámara de Origen (Senadores) se ejemplificó este requerimiento de distribución territorial con la elección presidencial, al tenor siguiente: "...pues no sería adecuado, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola."

establecidas en la Base III, apartado
A, del artículo 41 de la Constitución.¹⁰

f) L

as normas para que las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales puedan determinar para las campañas electorales: la forma en que aparecerán en las boletas electorales los candidatos independientes, los términos en que podrán tener representación ante las autoridades electorales, la forma en que podrán participar en la elección para defender sus derechos y, de manera particular, lo relativo a la transparencia de su financiamiento (por lo que se requieren reglas mínimas sobre el financiamiento público y no público), sus gastos y la debida rendición de cuentas.

g) L

os mecanismos de acceso a la jurisdicción electoral de los candidatos independientes.

Ahora bien, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas regula lo relativo a las candidaturas independientes en los artículos 17, 18 y 19,¹¹ a mi juicio, de forma deficiente, pues no se establece regla

¹⁰ Parece muy dudoso que los Estados puedan establecer normas, por sí y ante sí, sobre acceso a la radio y televisión de los candidatos independientes dado que ésta es una función exclusiva del legislador federal y del Instituto federal Electoral, en los términos que señala el artículo 41 de la Constitución en esta materia.

La regulación en materia de acceso a los medios de comunicación en la Ley Electoral de Zacatecas, es solamente para los partidos políticos la que se contiene bajo el rubro: *ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL, Acceso equitativo y contenido*, integrado con el artículo 57, y no contiene en ese precepto referencia alguna a las candidaturas o candidatos independientes.

¹¹ 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

alguna sobre el financiamiento no público (privado) al que puedan acceder los candidatos independientes, ni las condiciones y requisitos para ello, que en el caso de Zacatecas es el financiamiento más importante para la contienda electoral dado que los candidatos independientes no contarán con recursos públicos durante las campañas para sufragar sus gastos, además de que solamente recuperarán el 50% de lo que eroguen durante la campaña. Este vacío de regulación, sin duda, propicia una total incertidumbre para los candidatos sobre lo que pueden o no pueden hacer en relación a la obtención de recursos para sufragar los gastos de su campaña, y también para la autoridad electoral pues no cuenta con normas legales que para saber los límites, por ejemplo, de aportaciones individuales, las prohibiciones o permisiones para recibir de ciertas fuentes recursos que sí están prohibidos para los partidos políticos (por ejemplo: de los poderes públicos u órganos de gobiernos, de extranjeros, ministros de culto religioso o asociaciones religiosas, empresas de carácter mercantil, entre otras) lo que, además de generar incertidumbre a los candidatos independientes, complicará grandemente las tareas de control por parte de la autoridad, particularmente en lo que atañe a la transparencia del origen y destino de los recursos utilizados en las campañas de esos candidatos –

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.

cuando la Constitución, en el propio artículo 35, fracción II, y el transitorio respectivo, claramente establecen que los requisitos, condiciones y términos para el registro de candidatos independientes, deben estar previstos en la legislación respectiva.

Lo anterior, sin que al respecto obste que el párrafo 3 del artículo 18 de la Ley Electoral de Zacatecas dispone que: *los candidatos independientes deberán presentar su informe de gastos de campaña en las fechas y condiciones establecidas en esta Ley para los partidos políticos*, en razón de que en la fracción V del artículo 75, párrafo 1, de esa ley¹² únicamente se dispuso que la autoridad fiscalizadora puede saber, en lo general, el reporte del origen, el monto y destino de las erogaciones, mas no existe obligación legal alguna para los candidatos independientes de llevar un registro puntual de quién, cómo y cuándo les entregó recursos para su campaña, como tampoco si las aportaciones recibidas fueron en dinero o en especie y, en su caso, si deben computarse ambas fuentes de financiamiento para efectos del tope de gastos de campaña.

No pasa desapercibido que, por supuesto, el órgano estatal responsable de la organización de las elecciones puede, a través de disposiciones administrativas, establecer las norma relativas para regular esos aspectos, pero ello, en mi opinión, viola los principios de legalidad y certeza que rigen la función electoral, tomando en cuenta

¹² “Artículo 75 [...]

[...]”

V. Informes de Campaña, que deberán presentarse a más tardar dentro de los sesenta días naturales siguientes a partir de aquel en que conforme a esta Ley deban concluir las campañas electorales. Dichos informes tendrán como contenido:

a) Gastos de campaña, por cada una de las elecciones de Gobernador, diputados o ayuntamientos, especificando las erogaciones que el partido político y los candidatos hayan realizado; y
b) El reporte acerca del origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a la campaña realizada, así como el monto y destino de las erogaciones correspondientes.”

la forma y términos en que el propio Pleno ha definido cómo deben entenderse estos principios.¹³

Por otra parte, en la legislación electoral de Zacatecas no existe norma alguna que regule el contenido del material electoral, en especial en las boletas electorales, en relación con los candidatos independientes; así como sobre su participación y defensa de sus intereses ante los órganos electorales.

Tampoco se encuentra en la ley electoral estatal regla alguna sobre el acceso al tiempo oficial en medios de comunicación social escritos y, en su caso, contratación directa con ellos durante las campañas para hacer propaganda electoral y, para el caso, fuera de ellas, el legislador de Zacatecas tampoco estableció regla alguna al respecto, lo que sin duda genera falta de certeza sobre los derechos y obligaciones de los candidatos independientes en este importante ámbito, así como respecto de las permisiones o prohibiciones a que quedan sujetos en esta materia, así como respecto de contratación de tiempos en radio y televisión.

Finalmente, en relación al establecimiento de mecanismos de acceso a la jurisdicción electoral de los candidatos independientes debe señalarse que, aunque esto no fue materia de impugnación expresa por los accionantes, tampoco existe norma legal alguna en la legislación electoral de Zacatecas en relación con los medios de defensa con los que pueden contar aquéllos.

Consecuentemente, sobre la base que el Tribunal Pleno ha reiteradamente señalado que: a) el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o

¹³ Infra, pías de página 14 y 15

arbitrarias al margen del texto normativo; b) el principio de certeza electoral consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de modo que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público; es decir, que conozcan previamente con toda claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación, y la de las autoridades electorales, están sujetas, y c) el principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma¹⁴, siendo loable el esfuerzo desplegado por el Legislador de Zacatecas para

¹⁴ “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural. [Novena Época, Registro: 176707, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, Tesis: P./J. 144/2005, Página: 111].”

establecer el marco legal para regular las candidaturas independientes, considero que éste, en lo general, no responde a los principios constitucionales de legalidad y certeza –y en algunos aspectos concretos tampoco al principio de objetividad- que rigen el ejercicio de la función electoral, puesto que las deficiencias que presenta, ponen en riesgo el desarrollo regular y ordenado del proceso electoral y pueden producir constantes conflictos con la autoridad y entre los actores políticos involucrados en los comicios, por la falta de claridad en la regulación respectiva, por lo que a mi juicio se debieron invalidar los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Adicionalmente, se viola el principio de legalidad, pues ante el vacío normativo legal –se repite, que esto a pesar de que el Constituyente ordenó que todos los requisitos, condiciones y términos para las candidaturas independientes deben quedar consignados en ley-, se hace delegación expresa o tácita al órgano electoral encargado de organizar los comicios, para que regule todos los aspectos omitidos por el legislador estatal antes señalados, que por su naturaleza deben ser normados en sede legislativa y no administrativa¹⁵. Si estamos a las definiciones que ha adoptado el Pleno de este Tribunal antes transcritas, el sistema normativo

¹⁵ MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. Toda vez que de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el imperativo de que en las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garanticen en el ejercicio de la función electoral rijan los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, resulta evidente que dentro del referido principio de certeza se encuentra el relativo al desempeño de la función electoral a cargo de las autoridades correspondientes, principio que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. [Novena Época, Registro: 189935, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, abril de 2001, Tesis: P./J. 60/2001, página: 752.]

adoptado por Zacatecas también es violatorio del principio de objetividad, puesto que, ante el vacío normativo legal, se generan “situaciones conflictivas sobre actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.”¹⁶

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

¹⁶ Es muy probable que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reciba demandas de los diversos actores políticos, incluyendo potenciales candidatos independientes, que reclamen deficiencias en la regulación legal y administrativa de los derechos, prerrogativas y obligaciones de estos últimos.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE JUAN SILVA MEZA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2012 Y SUS ACUMULADAS 58/2012, 59/2012 Y 60/2012.

Formulo el presente para dejar constancia de las consideraciones que informaron mi voto en la Acción de Inconstitucionalidad citada al rubro en torno a los temas relacionados con el principio de igualdad, cuotas de género y regla de alternancia de candidatos a cargos de elección popular pues, aun cuando comparto la decisión Plenaria en torno a la validez de las normas impugnadas, las razones por las que arribo a tal conclusión son distintas a las plasmadas en la resolución.

Como desarrollaré en lo siguiente, mi discrepancia es en torno al abordaje metodológico, que a la postre se traduce en una cuestión argumentativa. Mientras que la resolución plenaria establece y parte de que el establecimiento de cuotas de género es una cuestión potestativa que está dentro del ámbito de libre configuración del legislador, personalmente, creo que no es así. En mi opinión, su establecimiento y diseño no está al libre designio del legislador. Se trata de mecanismos de acción afirmativa que, por ahora, resulta *imperativo* establecer legislativamente y que, además, debe establecer a través de diseños que les den eficacia (efecto útil) y se enfilen realmente a la búsqueda de una igualdad sustantiva (no sólo formal) entre hombres y mujeres.

Esto es, el establecimiento de las cuotas de género, como acciones afirmativas que son, es un deber a cargo del legislador, en tanto instrumento de derechos. En esta virtud imponen al juzgador constitucional que las valora una lógica de análisis que le permita evaluar si su diseño atiende a parámetros de razonabilidad y

proporcionalidad, así como a los requisitos propios de los derechos de la mujer y de las acciones afirmativas. El derecho de igualdad de la mujer y la no discriminación de género impone deberes y contenidos mínimos que el legislador debe realizar y cuidar y que el juez constitucional debe garantizar.

El texto vigente del artículo 1 constitucional nos impone la obligación de dar el mayor alcance posible a los derechos humanos. En tratándose de estas temáticas, el derecho internacional de los derechos humanos ya ha desarrollado las diversas obligaciones que se derivan para el Estado en ese ámbito específico, mismas que, al tenor de dicho numeral constitucional, debemos atender; y que, creo, debieron nutrir las consideraciones en que se sustenta la validez de las normas aquí impugnadas.

Por otra parte, este voto me permite explicar las variaciones y matices de criterio que en las diversas ocasiones en que el tema ha sido ventilado en el Pleno he sostenido; pues si bien llegue a votar en las primeras veces por la inconstitucionalidad de normas que preveían cuotas de género y me pronuncie por darle un valor preponderante a la autodeterminación y auto-organización partidista en torno al diseño, selección y/o elección de sus candidaturas, gradualmente me fui convenciendo de que dichos principios —también de rango Constitucional— no son del todo ni siempre oponibles al derecho de igualdad y al derecho a la no discriminación. Derechos que, ahora creo, en el contexto aquí en comentario, sí prevalecen sobre los otros principios constitucionales aludidos.

Efectivamente, en las discusiones y precedentes fui progresivamente adicionando piezas de argumentación a mi razonamiento en torno a las llamadas “cuotas de género”, mismas que ahora me llevan a concebirlas propiamente como acciones afirmativas en pos de la

igualdad sustantiva entre hombres y mujeres; como encaminadas a superar las condiciones de desigualdad estructural en que, hasta ahora, se han encontrado estas últimas.

Dicho lo anterior, paso a repasar los precedentes plenarios en que se ha discutido el tema que aquí nos ocupa, pues ello me permitirá, además de explicar los cambios de criterio que fui sosteniendo, apuntar lo que, desde mi particular perspectiva, ha ocasionado que este Tribunal no se haya aproximado al análisis constitucional de las cuotas de género como una cuestión de derechos humanos, sino tan sólo como un nicho de libre configuración legislativa, lógica que, como ya señalé, no debe seguir prevaleciendo.

1. Relatoría de precedentes relativos al tema

1.1. Acción de Inconstitucionalidad 2/2002.

El tema de equidad de género en materia electoral fue abordado por primera vez en este tribunal en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2002, resuelta el 19 de febrero de 2002. Ahí, el Partido Acción Nacional (PAN) cuestionó la inconstitucionalidad de diversos artículos¹ de la Ley Electoral del Estado de Coahuila que, por una parte, disponían que al solicitar los partidos políticos el registro de candidatos a diputaciones locales (por ambos principios) y a Ayuntamientos, no podrían registrar a más de un 70% de candidatos de un mismo género

¹ Se reclamó la invalidez de los artículos 20,21 y 26 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila.

y; por otra, que de no respetar el porcentaje anterior, al asignar las diputaciones o regidurías bajo el principio de representación proporcional, se asignaría preferentemente la primera que le correspondiera al partido o coalición a un candidato del género subrepresentado.

En aquella ocasión, el partido político impugnante señaló, en síntesis, que la implementación de la “cuota” generaba un trato discriminatorio porque creaba una distinción entre personas con base únicamente en el género al que pertenecen, limitando así el derecho de contender por cargos públicos y provocando entonces desigualdad de género. Señaló que la norma vulneraba el principio de igualdad jurídica, porque éste implicaba una prohibición para hacer distinciones que generaran consecuencias distintas para personas iguales.

La Acción fue resuelta por mayoría de 8 votos² a favor de la declaración de constitucionalidad de las normas impugnadas. Mi voto, al igual que el del Ministro Humberto Román Palacios, fue en contra y por la inconstitucionalidad del referido sistema de cuota de género, y nuestras razones para ello quedaron reflejadas en el voto particular de minoría que realizamos.

La decisión de mayoría corrió por la cuerda de una argumentación negativa. Se dijo que la cuota de género no era discriminatoria porque, en primer lugar, no era absoluta y tampoco resultaba “obligatoria” para el partido político, pues ante un incumplimiento de los porcentajes en sus candidaturas de mayoría relativa la única consecuencia era que la primera diputación de representación proporcional se otorgase a alguien del género subrepresentado y, una vez cumplido lo anterior, si el partido o coalición omisas tuvieran derecho a más curules por este

² El Pleno estuvo integrado por diez Ministros, y la mayoría se conformó por los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Genaro David Góngora Pimentel.

principio, se asignarían en los términos señalados por dicho partido o coalición. Se dijo, además, que, en todo caso, la aplicación de la cuota se exceptuaba cuando la designación de las candidaturas se obtuviera mediante procedimientos democráticos al interior del partido. Que las normas impugnadas establecían un porcentaje mínimo de presencia de un género, no así un tope o límite, ni prohibían la entrada a ningún candidato por su género, así que no eran en ningún sentido contrarias a la igualdad.

Mi voto por la inconstitucionalidad de la norma impugnada fue porque considere que ésta sí obligaba a los partidos políticos a observar dicha cuota de género, ya que si los porcentajes resultaban contrariados o inobservados sí se acarrearían consecuencias que alteraban el orden de las candidaturas por el principio de representación proporcional. La consecuencia de la norma, o más bien de su inobservancia, resultaba, para mí, contraria a libre determinación partidista protegida a nivel constitucional, en tanto podía alterar significativamente la decisión que el partido político habría tomado al establecer el orden de prelación de candidatos en sus listas de representación proporcional. Expliqué en aquella ocasión que el derecho de igualdad tenía connotaciones especiales en materia político-electoral, pues debía considerarse la fundamental importancia del derecho a ser votado, mismo que no autorizaba hacer distinciones por la mera circunstancia del género. Afirmé que si bien era válido llevar a cabo acciones para procurar mayor igualdad entre hombres y mujeres en la vida política del país —y que incluso era preferible, frente a capacidades iguales, dar preferencia al género femenino, que ha tenido mayores problemáticas—, ello no llevaba a imponer mecanismos de distinción a nivel legal porque el legislador debía atender, en lo abstracto y general, a la igualdad en todos los derechos para todos los ciudadanos; que así debía entenderse la igualdad jurídica. Sostuve

que, en todo caso, eran los partidos políticos a quienes hacia su interior correspondía efectuar las acciones igualitarias que consideraran pertinentes según sus particulares circunstancias.

Esto fue un primer y muy importante precedente, así sea que se haya resuelto el tema con argumentos tan específicos. En retrospectiva, creo que la ocasión no daba margen para aproximarse a estas problemáticas como mecanismos de acción afirmativa tendentes a la igualdad sustantiva, porque el debate se centró por un lado, en torno a la igualdad jurídica en un sentido “formal”, como prohibición del legislador para establecer distinciones en el goce de derechos, y, por otro, en el grado en que la norma incidía o no en las decisiones internas partidistas. Así fue en simetría con lo que el partido impugnante había hecho valer y ante la limitada posibilidad de suplir la queja en este tipo de asunto³.

1.2. Acción de Inconstitucionalidad 21/2009.

Años después se presentó de nueva cuenta el debate en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2009, resuelta en sesión de 25 de agosto de 2009. En ésta el promovente fue también un partido político nacional (Partido de la Revolución Democrática), quien cuestionó la validez del sistema previsto por el Código Electoral del Estado de Tamaulipas⁴ en el que se preveía un porcentaje máximo de representación por género del 60% en el registro de candidaturas para la elección de diputados y ayuntamientos; y, por lo que hacía a la integración de las listas de candidatos bajo el principio de representación proporcional, se

³ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 71.

(...)

(A) *Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, solo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.*

⁴ En el artículo 218 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.

disponía que por cada tres “fórmulas” presentadas una “candidatura” debería ser de género distinto.

El partido político impugnante no reclamaba la introducción de la cuota de género en sí. Al contrario, venía alegando que la fórmula establecida en estas normas resultaba *insuficiente* para limitar la sobrerrepresentación de un género, pues si bien la Constitución local establecía claramente que el porcentaje 60%-40% debía ser observado en todas las candidaturas que se presentaran, las normas de la ley electoral impugnada *exceptuaban de esta regla* a las candidaturas de mayoría relativa cuando la designación fuera producto de un proceso democrático. Además, en lo relativo a las candidaturas bajo el principio de representación proporcional daban a entender que sólo una “candidatura” y no una “fórmula” debía ser del género subrepresentado, diluyendo así el porcentaje de la cuota y provocando también que las candidaturas propietarias y las de suplente pudieran ser de géneros distintos. Se dolían de que, el mandato de equidad previsto en la Constitución local quedara como mera disposición “programática”.

En primer lugar, cabe señalar que el Pleno (por decisión mayoritaria⁵ de 7 votos, incluyendo el mío) rechazó la posibilidad de analizar la violación acusada a la luz de las disposiciones de la Constitución Local; hecho lo cual, el debate se concentró en dilucidar si las normas de la ley electoral impugnada resultaban o no contrarias al principio de igualdad y no discriminación.

⁵ El Pleno estuvo integrado por diez Ministros. La mayoría de siete votos en este punto fue de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra, y reservaron su derecho para formular voto de minoría; y los señores Ministros Gudiño Pelayo y Cossío Díaz reservaron el suyo para formular voto concurrente.

Ya sobre el análisis concreto, una mayoría de 8 votos⁶ llegamos a la conclusión de que la igualdad jurídica no era contravenida en razón de que en la norma simplemente se establecía un mínimo de candidaturas, entendidas como fórmulas, de género distinto, que el legislador local consideró necesario para que se permitiera la participación de personas de ambos géneros en los órganos de representación popular. Sostuvimos que *“lo violatorio del precepto legal sería que prohibiera presentar candidaturas de algún género u obligara a fijar cuotas de determinado sexo, en detrimento de la capacidad y los atributos personales de los diversos candidatos, lo que no acontece en la especie”*⁷.

En la sentencia se dijo también que la Constitución no establecía obligación alguna para que el legislador instaurara porcentajes de géneros en las candidaturas a cargos de elección popular y que le otorgaba plena libertad de configuración legislativa a las entidades federativas para integrar los Congresos locales con representantes populares que reúnan los requisitos de ley, bajo la condición contenida en el artículo primero constitucional (vigente en la fecha de la discusión⁸) de que no se generara desigualdad manifiesta o discriminación. Bajo esa lógica, precisamos, las cuotas de género, independientemente de que fuesen en lo material acciones afirmativas, no contravenían la igualdad jurídica porque no

⁶ La mayoría estuvo compuesta por los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Silva Meza; con las salvedades del señor Ministro Aguirre Anguiano y de la señora Ministra Luna Ramos, quienes se manifestaron por otra aproximación en tanto que para sostener la constitucional de la norma impugnada era necesario realizar una interpretación conforme, en lo particular de los términos “candidatura” y “fórmula”. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra, por la inconstitucionalidad del precepto.

⁷ Cfr. Engrose de la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 21/2009, página 340.

⁸ *Artículo 1. En los estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

beneficiaban a un género sobre el otro; no estaban dirigidas ni a mujeres ni a hombres específicamente.

Formé, como ya señalé, parte de la mayoría que sostuvo la constitucionalidad de las normas atacadas, pues si bien antes me había pronunciado por que es a los partidos políticos a quienes correspondería —a través de sus Estatutos— disponer los mecanismos y el diseño para elegir a quienes los representarán en los comicios, en busca de la igualdad, el legislador ordinario *podía* constituir acciones afirmativas para evitar la sub-representación de cualquiera de los géneros.⁹

Un argumento más de los ventilados en la discusión me resultó convincente para votar en esta ocasión por la constitucionalidad de la norma cuestionada; era un argumento acorde con mi anterior posicionamiento sobre la preponderancia de la autodeterminación partidista. Fue apuntado por el Ministro José Ramón Cossío y se recogió finalmente en el engrose, conforme al cual las normas de cuotas de género que llegara a establecer el legislador local eran *residuales* y cobraban aplicación *sólo* en tanto el partido político en su interior no señalara algún otro mecanismo de equidad de género, pues los partidos y coaliciones deben observar las normas que dispongan sus Estatutos para la postulación de candidatos; si los Estatutos

⁹ En la discusión sostenida, textualmente exprese: “(...)independientemente de que es cierto, yo en muchas ocasiones he sostenido que son los partidos políticos determinando a través de sus estatutos quienes deben de contar con una amplia libertad para elegir a las personas que los van a representar en las elecciones, esto es, este principio de igualdad obliga a la posibilidad de que las oportunidades políticas se otorgan de conformidad a los méritos de las personas y no en relación exclusiva o de manera predominante a clasificaciones de otro orden, esto es mucho muy difícil de manejar.

Esto desde luego debe estar, ya en otra perspectiva, pues buscando entonces un sano equilibrio entre la igualdad, principios de igualdad y la no discriminación, yo creo que en atención a estos dos principios si analizamos el artículo 218 y como se ha señalado, lo ha señalado el ministro Cossío no de manera aislada sino en el contexto legal y constitucional que tiene esta disposición, creo que sí podemos encontrarle un sentido de constitucionalidad y no estar contravirtiendo estos principios y si llegara a constituirse, yo así lo participo, en una *acción o una afirmativa, se busca la protección de un grupo para que no esté subrepresentado en el tema de género del sexo que sea pero que esté y tenga una representación*, no se ponen topes se pone un límite creo que aquí no hay una situación que atente contra esos principios constitucionales.”

fuesen omisos en establecer algo en relación con esta materia o si sus reglas contravinieran a las normas estatales, entonces las normas partidistas podrían ser impugnadas a través de los medios de impugnación conducentes.

Así, llegue, con la mayoría, a la conclusión de que, en principio y en lo abstracto, el sistema de cuotas que estaba diseñado en la ley local impugnada era válido pues, como acción positiva, garantizaba los mínimos porcentuales de representación que el legislador consideró pertinentes.

En esta ocasión, como se ve, el análisis de las cuotas de género quedó cercado por uno más de corte competencial que de derechos; pues el eje del debate fue si, ante la ausencia de disposición específica en la Constitución, el legislador estatal podía o no establecer cuotas de género y qué papel correspondía entonces a las reglas internas de los partidos políticos. El tema del derecho a la igualdad se tocó, pero fue relegado a segundo plano e incluso —viéndolo ya a distancia— mal entendido, puesto que se vinculó o asoció con conceptos que, como precisaré después, no van de la mano: me refiero a que las acciones afirmativas se dejaron entreveradas en las consideraciones y fueron aproximadas bajo una perspectiva de igualdad jurídica formal y no sustantiva, como deben verse; y, además, se dijo que las cuotas de género aplican tanto para hombres como para mujeres, cuando en realidad, según la propia lógica y objeto de estas, están destinadas a superar situaciones de desigualdad estructural en que se ha encontrado un grupo vulnerable o desaventajado históricamente, y este grupo se constituye por las mujeres, no los hombres.

1.3. Acción de Inconstitucionalidad 7/2009 y acumuladas.

Posteriormente, el tema se presentó a debate con la Acción de Inconstitucionalidad 7/2009 y acumuladas, resuelta el 24 de septiembre de 2009. Ahí se analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones¹⁰ del Código Electoral para el Estado de Veracruz impugnadas por el Partido Acción Nacional (PAN), que preveían que los partidos o coaliciones que postularan candidatos a diputados y ediles no podrían exceder del 70% de candidaturas de un mismo género.

Esta fue la primera ocasión que, por la forma y contenido de los argumentos planteados, el tema de la acción afirmativa fue introducido a la discusión como cuestión central, para analizar el alcance que el *legislador puede y/o debe dar a las cuotas de género*.

El partido político impugnante sostenía que eran válidas las cuotas de género como acciones afirmativas, pero alegaba que su contenido o diseño debía ser adecuado, acorde al contexto y suficiente para generar en los hechos una igualdad sustantiva y no sólo ilusoria. Citó, como ejemplo, el avance de la norma electoral federal (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) que antes señalaba un porcentaje máximo de 70% de candidatos de un mismo género para la integración de los órganos representativos federales y que a la fecha de presentación de la demanda de Acción de Inconstitucionalidad¹¹ ya

¹⁰ Se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 14, 16 y 183, fracción XI, del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹¹ El actor citó las siguientes disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Diario Oficial de la Federación 24 de junio de 2002)
--

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Diario Oficial de la Federación 14 de enero de 2008)
--

preveía un porcentaje más equitativo de candidatos del mismo género (60%-40%), que procuraba llegar a la paridad entre géneros (mínimo cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género).

El promovente decía que el legislador local no había cumplido con prever una acción afirmativa adecuada porque la regla de porcentajes establecida era meramente formal y arbitraria y, más bien, tendía a generar una discriminación entre los géneros, porque uno abarcaría el 70% de las candidaturas, porcentaje que resulta muy lejano a una equidad.

La Acción fue resuelta por mayoría de 7 votos¹² en el sentido de reconocer la constitucionalidad del sistema de cuotas impugnado. Mi voto fue en contra y por la inconstitucionalidad de las cuotas (porcentajes) establecido en las normas, pues había resultado persuadido por el proyecto que originalmente se nos había sometido a consideración (que proponía su invalidez). Retomé algunas de las razones que obraban en el proyecto original y otras que adicioné para el voto particular que formulé.

La mayoría del Pleno reiteró los argumentos de libertad configurativa que habían quedado delineados en los anteriores asuntos. Se dijo que los artículos 1º, 4º, 41 y 116 constitucionales no contemplan la equidad de género en materia electoral como una exigencia a cargo de las Legislaturas Locales y que, entonces, pertenecía al ámbito de libertad

Artículo 175-A.

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, **en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.**

Artículo 219.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse **con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género,** procurando llegar a la paridad.

¹² Los siete votos fueron de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas y yo votamos en contra.

de configuración legislativa establecer o no acciones afirmativas en los códigos electorales. Que el hecho de que este Tribunal haya considerado válidas otras normas que preveían cuotas de género en la materia no conducía a determinar que era una exigencia constitucional, sino que, más bien, confirmaba que era una *posibilidad* o *potestad* del legislador prever o no dichos mecanismos en las leyes estatales.

Por otra parte, en lo que atañe a los porcentajes previstos en la ley impugnada (70%-30%), se dijo que no existían parámetros en la Constitución que brindaran la pauta para enjuiciar la validez de los que se establezcan, y que los porcentajes fijados en las leyes federales en materia electoral (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) no podrían utilizarse para juzgar la validez de los porcentajes locales. También se dejó dicho que el reconocer como obligatorios ciertos estándares (porcentajes) o contenidos en lo relativo a las cuotas de género implicaba el riesgo de limitar la libertad que tienen los partidos políticos en el diseño de sus candidaturas, que deben regirse primordialmente a partir de criterios democráticos al interior del partido.

Como ya señalé, este asunto, creí, me daba pauta para un posicionamiento más de fondo sobre las finalidades y contenidos de las cuotas de género. Así, sin separarme del todo de lo que había venido siendo mi criterio en lo relativo a la autodeterminación partidista, atempere la rigidez de esa posición para considerar que las cuotas de género, vistas ya como acciones afirmativas, estaban regidas por otro principio más allá del de libertad partidista: el de “máxima igualdad posible”.

Bajo una óptica de derechos, la libertad de autodeterminación partidista no debía verse como absoluta, sino que las instituciones

políticas y el legislador debían ajustarse a una configuración constitucional y legal que maximizara la igualdad entre hombres y mujeres. Si el legislador ordinario disponía una cuota de género, el partido político no podía desconocerla aduciendo su libertad de autogobierno, sino que debía observarla en su interior e incluso maximizarla. Las acciones afirmativas en materia electoral diseñadas por el legislador resultaban, bajo esta nueva óptica, constitucionales, pero no por mero silencio de la Constitución federal, sino porque eran mecanismos adecuados para perseguir la finalidad legítima de garantizar un mínimo de participación político-electoral a los individuos que por razón de su sexo se hallan desfavorecidos social y culturalmente: las mujeres, en el presente momento histórico.

Como herramientas de amplificación del derecho a la igualdad de las mujeres, las cuotas de género deben, y así lo dejé estipulado en mi voto aquella ocasión, obedecer a ciertos requisitos y estándares que aseguren la consecución de su fin; deben ser proporcionales, suficientes y eficaces para alcanzar su cometido de igualdad.

En el caso, esto me llevaba a considerar que la norma impugnada era inconstitucional en la parte en que introducía porcentajes (70%-30%) que, por simple lógica matemática, no eran suficientes para superar la evidente presencia dominante del sexo masculino en las candidaturas postuladas por los partidos políticos.

1.4. Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas.

Este tema se sometió nuevamente a consideración en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas, resuelta en sesión de 1 de diciembre de 2009. En esta se analizó la constitucionalidad del sistema de cuotas de género previsto por la Ley Electoral del Estado

de Chihuahua¹³, mismo que preveía un porcentaje máximo del 50% de representación por género para el registro de las candidaturas a cargos de elección popular que así lo permitieran, disposición que se exceptuaría para el caso de aquellas candidaturas que provinieran de un proceso de elección democrática intrapartidista. Las normas, además, en lo relativo al mecanismo primario de la cuota de género, preveían que ante un incumplimiento de los porcentajes mínimos, se otorgaría el segundo lugar disponible bajo el principio de representación proporcional al género subrepresentado.

La impugnación fue presentada por Diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, quienes, en síntesis, argumentaron que las normas impugnadas dejaban sin efecto el porcentaje de paridad de género previsto por la ley.

Por un lado, reclamaban que al preverse como condición para aplicar la cuota de género el que “la naturaleza del cargo lo permitiera” daba pie a interpretar la norma en el sentido de que la mencionada proporción no resultara aplicable específicamente a las candidaturas de sindicatura y las de presidencia municipal; cargos que presentaban un problema comprobado de subrepresentación de mujeres.

Por otro lado, que la excepción que la ley establecía a la obligatoriedad de las cuotas de género para el caso de que las candidaturas fueran resultado de un proceso democrático al interior del partido, era inconstitucional pues subordinaba la ley a los estatutos, los cuales no podían establecer reglas contrarias a los derechos contemplados en la primera, mucho menos reglas violatorias

¹³ Se impugnaron el artículo 4; el numeral 3 del artículo 16, así como el numeral 3 del diverso 131 y el numeral 4 del artículo 17 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Las otras normas impugnadas (58, numeral 5 ; numeral 4 del artículo 81, y el numeral 7 del diverso 85) se referían al monto de financiamiento que el partido político debía destinar para la capacitación e impulso político de la mujer, así como a la integración de género del Instituto Electoral de la Entidad; sin embargo, esos temas no se comentan aquí pues no forman parte, en estricto sentido de la cuota de género que nos ocupa, relativo a candidaturas para cargos de elección popular.

de los derechos protegidos por la propia Constitución y los instrumentos internacionales en materia de paridad de género y protección a la mujer, pues en tales condiciones se limitaba el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Por último, reclamaban que otorgar el segundo lugar de los puestos obtenidos por el partido político por el principio de representación proporcional al género subrepresentado era contrario al objeto de la acción afirmativa ya que los partidos pequeños ordinariamente no alcanzan una segunda repartición bajo el principio de representación proporcional, así que dar el segundo lugar a las mujeres no era suficiente porque, de cualquier forma los puestos quedarían en manos de los hombres.

En las cuestiones especificadas, la Acción fue resuelta por unanimidad de 9 votos¹⁴ en el sentido de reconocer la validez de la norma que contenía la expresión “candidaturas que así lo permitan”, en tanto que se consideró estaba dirigida a la naturaleza de los cargos que pueden elegirse mediante el sufragio ciudadano, siendo que la aplicación de la cuota de género no resultaba posible en los cargos unipersonales, por ejemplo¹⁵.

Ahora bien, en lo relativo a las otras acusadas excepciones a la cuota de género, una mayoría de 8 votos¹⁶, incluyendo el mío, nos pronunciamos por el reconocimiento de su constitucionalidad.

En la sentencia del asunto quedaron plasmadas las consideraciones de libertad configurativa e igualdad jurídica que se habían venido sosteniendo. Se afirmó de nueva cuenta que las cuotas de género,

¹⁴ El Pleno estuvo integrado por 9 ministros.

¹⁵ Cfr. Engrose de la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas, página 114.

¹⁶ La Ministra Olga Sánchez Cordero votó en contra y por la invalidez de dichas excepciones, en tanto diluían el sentido de la cuota de género.

como acciones afirmativas, son mecanismos que tienen como origen la protección tanto de hombres como de mujeres.

Ciertamente, no me separé explícitamente de dichos razonamientos, en tanto compartía la declaratoria de constitucionalidad, pero mis reservas y diferencia de tratamiento en torno al tema ya habían quedado debidamente plasmados en la A.I.7/2009, que ya se refirió aquí, suscrita apenas unos meses antes.

Si bien no externé al votar consideraciones específicas para el caso concreto, voté así considerando que las disposiciones impugnadas sí se ajustaban al requisito de proporcionalidad sustantiva que había delineado en el anterior precedente: el porcentaje máximo de candidaturas de género tendía a la paridad y no era ilusorio, ya que era el cincuenta por ciento.

Este precedente cerró el círculo argumentativo que había venido construyendo en torno a las cuotas de género, pues ahí quedaron reflejados mis razonamientos en torno a los temas específicos de **(i)** los límites que tienen las acciones afirmativas frente a la autodeterminación partidista y **(ii)** hasta donde llega el alcance del contenido sustantivo de dichos mecanismos para el legislador. Insisto, no abordé esto en mis intervenciones de la discusión pública, pero mi posición ya estaba expresada por escrito desde antes.

Ahora exteriorizo todo esto porque dos años después, con la Acción de Inconstitucionalidad 57/2012 que este voto acompaña, he repensado estas dos últimas cuestiones apuntadas, a propósito de una lógica renovada de derechos, en términos del nuevo artículo 1 constitucional, como señalaré a continuación.

2. El caso concreto bajo una nueva lógica de análisis

2.1. Litis y consideraciones de la resolución.

En la Acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas, que ahora nos ocupa, los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática acusaron de inconstitucionales diversas normas de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas¹⁷ que prevén un sistema de cuotas de género.

Los promoventes adujeron, en síntesis, que es inconstitucional el porcentaje máximo del 60% de la representación de un mismo género para el registro, tanto de las candidaturas a diputados, como de ayuntamientos que presenten los partidos políticos a cargo de elección popular; pues dicho porcentaje es inequitativo y desigual, y afecta la universalidad y progresividad que debe darse en torno a la igualdad entre el hombre y la mujer.

Además, argumentaron que el sistema de integración de las listas de Diputaciones locales de representación proporcional es inválido pues relega la obligación de alternancia de género a las sustituciones de candidatos y porque divide la lista de candidaturas plurinominales en segmentos de tres candidaturas; es decir, no se exige la alternancia de género entre un candidato y el siguiente más que en el primer tramo, mientras que en los restantes sólo se exige una candidatura de género distinto.

El asunto fue resuelto por unanimidad de 10 votos en el sentido de reconocer la validez de las normas impugnadas y formé parte de esa unanimidad. Sin embargo, como lo expresé en la sesión pública correspondiente, a pesar de estar a favor de la validez, consideré que el tratamiento considerativo debía ser distinto al que quedó reflejado

¹⁷ Específicamente los artículos 7, 22, 27, numeral 2; 28, numerales 2 y 7; 32, numeral 1; 117, numerales 1 y 2, 118, y 119, numeral 3 de la citada Ley.

en el engrose. Por esto anuncié que formularía el presente voto concurrente.

La resolución en comento abrevó de los planteamientos y razonamientos que en los precedentes ya relatados ha sostenido este Tribunal, principalmente el de la libertad de configuración del legislador ordinario.

Así, respecto al primer planteamiento se dijo, en esencia, que el acogimiento de estas acciones afirmativas es más una potestad legislativa que una obligación; que no existe parámetro constitucional de contraste y que, en ese sentido, no hay inequidad en los porcentajes, en tanto que las reglas dispuestas no hacen distinción y son aplicables a cualquiera de los dos géneros que resultara subrepresentado. Aunado a esto, se consideró que hacer exigibles tales medidas a los partidos políticos limitaría su libertad en el diseño de sus candidaturas.

En lo referente al segundo planteamiento (relegación de la alternancia a la sustitución de candidatos y no alternancia en un tramo de las listas de diputaciones plurinominales), los argumentos para reconocer la validez estuvieron basados en que las normas impugnadas simplemente establecen un mínimo de candidaturas de un género distinto que el legislador consideró necesario respetar para permitir la conformación de los órganos; que no existe obligación constitucional para instaurar porcentajes de género en relación a las candidaturas a cargos de elección popular. Y que existe plena libertad de configuración legislativa para que las entidades federativas integren los Congresos locales, bajo la única condición de no generar desigualdad manifiesta o discriminación.

Estos son los razonamientos que, en mi opinión, deben ser repensados, especialmente después de la reforma constitucional de derechos humanos.

2.2. Las cuotas de género como mecanismos de acción afirmativa para el logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Como ya había adelantado en el voto particular recaído en la A.I. 7/2009 y sus acumuladas, las acciones afirmativas en materia electoral son constitucionales, no por mero silencio de la Constitución federal, sino porque son mecanismos adecuados para perseguir la finalidad legítima de garantizar un mínimo de participación político-electoral a las mujeres, quienes, por ser mujeres, han sido desfavorecidas históricamente. Por ahora son, más bien, deberes positivos a cargo del legislador, derivados de un cúmulo de derechos humanos y derechos de las mujeres.

Las acciones afirmativas son garantías del derecho de igualdad de las mujeres, e incluso han sido conceptualizadas como un propio derecho en sí mismas, uno dentro de varios “derechos de género” que han sido reconocidos por diversos instrumentos internacionales y que, así, forman parte de nuestro sistema constitucional. Concretamente, en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los Estados partes se han comprometido a garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de las políticas públicas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y

ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales¹⁸.

El origen y justificación de las cuotas de género, como derecho o instrumento de amplificación del derecho a la igualdad, es la eliminación de la discriminación contra las mujeres. Son ellas quienes históricamente y sistemáticamente han resultado ausentes y perdedoras en los procesos de selección para las candidaturas a cargos públicos, lo que ha ocasionado una subrepresentación de las *mujeres* en los procesos electorales y, con ello, una desigualdad de género que es muy intensa en el campo de la política.

Señalar esto no es ocioso pues, aunque en abstracto no resulta exigible que la redacción de las normas en el sistema de cuotas se refieran específicamente a las mujeres (aunque sería lo deseable), sí debe, desde aquí, especificarse que en la aplicación de esos mecanismos debe buscarse la protección de las mujeres como grupo desaventajado y no la de los hombres; esto último sería, en la práctica, una deformación del mecanismo que no obedece a sus fines y que, como tal, debiera ser estudiado cautelosamente y, en su caso, invalidado por las autoridades competentes.

Ahora, si estas medidas tienen como finalidad superar las condiciones de desigualdad histórica y estructural en que se han visto las mujeres en el campo de la política, entonces no puede decirse que baste lograr “equidad”, “equilibrio” o “paridad” formal o matemática entre hombres y mujeres en la integración de los órganos políticos y/o en la

¹⁸ **Artículo 7.** Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

formulación de candidaturas, porque estas medidas ven más allá de eso: miran a colocar a las mujeres en un plano de igualdad no sólo en la *entrada* a la participación política, sino en el *resultado* de ésta. Es decir, no basta con la introducción de un porcentaje mínimo de selección de candidatas mujeres, sino que éste debe acompañarse de mecanismos o fórmulas que realmente, en lo sustantivo, acerquen al resultado de transformar efectivamente la conformación de los órganos políticos para la inclusión y participación igualitaria de hombres y mujeres. Una cuota de género, como medida especial afirmativa, tiene por objeto acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, tal y como prevén los artículos 2 y 4¹⁹ de la CEDAW, no sólo ser una aparente “equidad razonable” entre hombres y mujeres.

Entonces, ¿qué debe entenderse por “igualdad de facto” a la que se refiere la CEDAW? El entendimiento de la igualdad de género y, por

¹⁹ **Artículo 2**

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto a práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;*
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*
- f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;*
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.*

Artículo 4. 1. *La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.*

2. *La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.*

ende, de las medidas afirmativas que se implementan para acelerarla, es más sustancial que formal.

El principio de igualdad y el derecho a la no discriminación en términos generales es *“el igual valor asociado a todas las diferencias de identidad que hacen de toda persona un individuo diferente de todos los demás y de todo individuo una persona como todas las demás”*²⁰; sin embargo éste tiene peculiaridades en tratándose de la discriminación de las personas en razón de su sexo e identidad sexual, pues ha sido históricamente la más relevante. Según Alda Facio: *“conceptualmente, las diferencias entre los sexos no implican desigualdad, ni legal, ni política ni corporal, emocional o de cualquier otra índole. Es posible concebir a mujeres y hombres como iguales en su diferencia mutua. Pero ese no ha sido el caso (...). Desde el punto de vista histórico, las diferencias entre los sexos y la desigualdad están estrechamente ligadas”*²¹; es precisamente por ésta desigualdad histórica y relevante que las acciones afirmativas que buscan modificar esa circunstancia deben diseñarse otorgando igual valor a mujeres y hombres, tutelando las diferencias, pero sobre todo cerrando realmente la brecha histórica, colocando a las mujeres por medio de estos mecanismos en igualdad de circunstancias con los hombres.

Colocar a las mujeres en un plano de igualdad no se refiere entonces, simplemente, a colocarlas frente a leyes que no hagan distinciones discriminatorias directas (este es el entendimiento que hasta ahora el Pleno ha hecho del principio de igualdad aplicado a las acciones afirmativas) y tampoco pasa por aplicar, cuando se analiza su validez, a las cuotas de género el test de igualdad genérico que se usa para la

²⁰ Ferrajoli, Luigi, Ferrajoli, Luigi (2010), “El principio de igualdad y la diferencia de género”, en Cruz Parceró, Juan y Vázquez, Rodolfo (coord.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara y SCJN, p. 2.

²¹ Facio Facio, Alda, *Engendrando nuestras perspectivas*, en “Otras Miradas”, http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/22806/1/articulo2_1.pdf, fecha de consulta 22 de junio de 2012, p.50.

evaluación en general de actos, por decirlo de alguna manera “ordinarios”²². Implica entender a las mujeres en un plano de desigualdad estructural, más profunda, no remediable simplemente con introducir normas, sino a través de mecanismos normativos que hagan posible, real y efectivamente acelerar la consecución de una igualdad de facto, sustantiva.

La relevancia de estas precisiones radica en que la implementación de cuotas de género no debe estudiarse sólo como prevención de la discriminación directa en pos de la igualdad jurídica, sino que deben relacionarse, más bien, con la discriminación indirecta o por resultado²³; esta definición es retomada por la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC 18/03. Si se perdiera esto de vista pudiera pensarse que las acciones afirmativas no pasan, en principio, el test de igualdad jurídica, porque, en efecto, limitan el derecho de los hombres por la sola razón de su sexo; sin embargo, pensando en una igualdad sustantiva, que remedie discriminación y desigualdad indirecta y estructural, entonces las acciones afirmativas resultan un mecanismo idóneo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, basándose en este tipo de igualdad sustantiva ha establecido que “[...] pueden establecerse distinciones basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser

²² Por ejemplo, el plasmado en los criterios: “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”, localizable vía electrónica bajo el número de registro 174,247, Novena Época. Primera Sala, también localizable como tesis: 1a./J. 55/2006; y “PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.”, localizable vía electrónica bajo el número de registro 169,439, Novena Época, Segunda Sala, también localizable como tesis: 2a. LXXXII/2008.

²³ Cfr. Comité de Derechos Humanos (1989) “Observación General No. 18, No discriminación”, p.2, Párr. 7 y 8; en donde se define discriminación como:

“7. [...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

8. Sin embargo, el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia.”

protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran.”²⁴ En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos remarca “[...] que el principio de igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto.”²⁵

También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha transitado en esa misma vía, al sostener en su Informe sobre Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas que:

“99. El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho”²⁶

Las anteriores consideraciones son especialmente relevantes cuando se trata de casos de acciones afirmativas, pues, bajo esa luz, la distinción que se haga por medio de dichas acciones no es discriminatoria en tanto tiene una justificación objetiva razonable y persigue un fin congruente con el Pacto²⁷, que es el principio de igualdad sustantiva y no discriminación de las mujeres en el ámbito político-electoral.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), “Opinión Consultiva OC 18/03: Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, p.112, Párr. 87.

²⁵ Comité de Derechos Humanos (1989), “Observación General No. 18, No discriminación” p. 3, Párr. 10.

²⁶ Comisión IDH, Informe sobre Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20 enero 2007.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), “Opinión Consultiva OC 18/03: Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, p. 112, Párr. 89.

Respecto de la igualdad y las medidas afirmativas, el Comité de la CEDAW ha aclarado también que el enfoque formal no es suficiente para alcanzar la igualdad sustantiva o *de facto* entre mujeres y hombres. Así, señala que:

La convención va más allá del concepto de discriminación utilizado en muchas disposiciones y normas legales, nacionales e internacionales. Si bien dichas disposiciones y normas prohíben la discriminación por razones de sexo y protegen al hombre y a la mujer de tratos basados en distinciones arbitrarias, injustas o injustificables, la Convención se centra en la discriminación contra la mujer, insistiendo en que la mujer ha sido y sigue siendo objeto de diversas formas de discriminación por el hecho de ser mujer.²⁸

Además de hablar de igualdad sustantiva y de discriminación indirecta, el Comité CEDAW ha elaborado doctrina sobre otro concepto que, ya dijimos, es base para ver a las cuotas de género en una clave de derecho; esto es, la igualdad de resultados. En ese sentido el Comité CEDAW se pronuncia:

9. La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o *de facto*. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política y en que la mujer vive libre de actos de violencia.²⁹

Con base en los anteriores elementos, podemos concluir que para atender efectivamente a la igualdad sustantiva y de resultados que ha sido reconocida ya a nivel internacional y, en ese tenor, Constitucional, el legislador tiene la obligación, no sólo la libertad, de implementar medidas que respeten, protejan, garanticen y promuevan ese derecho.

²⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2004), "Recomendación General no. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal", Párr 5.

²⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2004), "Recomendación General no. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal", párr 9.

En otras palabras, lo que quiero significar es que los juicios de validez sobre las cuestiones de igualdad de género, y específicamente sobre las cuotas, ya no cabe seguirlos resolviendo bajo el prisma de la libre configuración del legislador; sino que debe transitarse a una aproximación que, bajo otra clave, los aborde precisamente como un tema de derechos y bajo la consideración de que hay, en el fondo, un problema importante de desigualdad estructural que debe revertirse.

¿Por qué? Porque si bien el concepto de “libre configuración del legislador” es uno al que se pueden adscribir varios significados, lo cierto es que parecería aludir —se quiera o no— a la idea de que no hay un deber a cargo para legislar en el tema y/o que éste no tiene ningún referente que le dicte cómo debe o puede hacerlo, cuando, ya vimos, los instrumentos internacionales y la interpretación de la igualdad en un sentido más sustantivo, ciertamente derivan lineamientos y contenidos que el Estado debe respetar.

El legislador no puede ignorar que si las mujeres y los hombres no parten de la misma posición, el tratamiento idéntico por parte de las normas no conllevará a los mismos resultados para unos y otras, así que debe establecer un punto de partida mínimamente igual, como medida de acción afirmativa.

Esto no quiere decir, por supuesto, que esas medidas deban establecerse de algún modo particular —en eso sin duda el derecho internacional de los derechos humanos sí deja un amplio margen al legislador—; pero, precisamente desde el punto de vista del efecto útil de los derechos, debe considerarse que cualesquiera que fuere la fórmula a través de la cual se introducen acciones afirmativas de género, -en este caso en la integración de órganos políticos y reglas de elección- debe velarse porque sea una fórmula que, más allá de las

apariencias, sea consecuente para hacer realmente efectivos los derechos y que, en sí misma, sea proporcional y realmente equitativa.

El argumento de libertad de configuración queda entonces reducido a una esfera de aplicación mínima, casi nula, en el análisis de validez de estas medidas, pues sólo sería pertinente en un primer y breve estadio del examen de verificación de constitucionalidad que tendría que hacerse sobre el diseño de la cuota; porque tal examen, más bien, tendría que cuidar que el diseño de la fórmula legal elegida por el legislador no sea aparentemente “equitativa”, sino realmente útil para los fines antes apuntados.

En este sentido, el legislador debe tomar en cuenta que el establecimiento de un porcentaje mínimo de participación política no revierte la situación de desigualdad estructural de las mujeres sino que sólo la remedia en parte. Esto es importante considerarlo porque conduce a que las acciones afirmativas en ese rubro no se basten con las cuotas, sino que deben estar acompañadas de mayores contenidos que el componente porcentual que les den eficacia y efectividad y, más todavía, creo que deben alcanzar y deber ver también hacia el interior de los partidos políticos.

Ciertamente entra en juego la pregunta por la autodeterminación partidista. En este sentido, debe tenerse en cuenta que dicha autodeterminación interna no es ilimitada. El artículo 41 constitucional reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público y, al hacerlo, les impone obligaciones para que en su ámbito interno observen elementos mínimos democráticos y respeten el contenido esencial de los derechos humanos; cuanto más porque el Estado debe garantizar que la eficacia de los derechos también rija en las relaciones entre estos y los particulares afiliados a ellos, sobre todo porque estas son relaciones de poder, como las de los partidos

políticos y sus afiliados. Así las cosas, las cuotas de género deben estar previstas en Ley, pero también —a riesgo de tornarlas inefectivas— deben ser observadas al interior de los partidos políticos.

En este tenor, el punto delicado resulta ser, más bien, cuando la mayoría de integrantes del partido político, mediante procedimientos democráticos, seleccione a sus candidatos y esas decisiones, en los hechos, no compaginen con criterios de equidad de género; porque en situaciones como estas, ahora creo, la efectividad de las acciones afirmativas que establece el legislador se traduce en un límite válido de la autodeterminación partidista.

En resumen, estos nuevos matices en mi criterio pasan por definir a las cuotas de género como acciones afirmativas tendentes a procurar la igualdad sustantiva de las mujeres; por considerar que es un deber del legislador establecerlas; sin que sea exigible que se establezca un determinado porcentaje o un determinado sistema de cuotas con reglas únicas, puesto que cada acción afirmativa deberá ser analizada en lo concreto y en su propio contexto, con énfasis en las consecuencias que en lo sustantivo acarrea para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres.

Esto se cumple en el caso concreto, como se verá enseguida.

2.3. Validez de las normas impugnadas bajo las consideraciones apuntadas.

Bajo la lógica de análisis que considero debió seguirse en este asunto, coincido con la declaratoria de validez de las disposiciones impugnadas por dos razones en particular.

Primero, en lo relativo al porcentaje establecido, el señalado por la norma impugnada no contraviene en principio y en abstracto el objetivo de la igualdad sustantiva que, como ya se dijo, no

necesariamente debe ser entendida como paridad (50% y 50%) o igualdad matemática, sino sólo tender hacia ella, además de que la norma impugnada sólo prevé un mínimo exigible, sin que la configuración prevista en tales disposiciones impida que —por el resultado de los procesos de elección en su conjunto— tal porcentaje se modifique favoreciendo la mayor igualdad posible entre ambos géneros, logrando así una conformación igualitaria de los órganos de gobierno electos mediante tales sistemas.

Segundo, en el caso de las reglas de alternancia de candidatos previstas para el sistema de integración de las listas de diputaciones locales de representación proporcional, porque si bien la alternancia es necesaria para el logro de una igualdad sustantiva y reparadora de la inequidad actual, lo cierto es que el hecho de que no se hubiera previsto textualmente para todos los segmentos de candidaturas no implica que se excuse al instituto político de la observancia del principio de igualdad de género, que como ya se dijo es un principio de orden superior y transversal a sus sistemas de designación; pero, además, la forma de redacción de la norma incluso puede permitir en la práctica la inclusión de más mujeres al no tener que seguirse estrictamente un orden de alternancia predeterminado.

La cuota de género, en este caso, en efecto, observa el contenido del derecho a la igualdad sustantiva de género pues, por su diseño, es capaz de irradiar en todas las actuaciones y ámbitos partidistas para la consecución, en los hechos de una participación incluso mayoritaria de las mujeres (el porcentaje del 60% puede corresponder a estas y no necesariamente a los hombres); además, se refiere a todo tipo de candidaturas y permite que, sin seguir un orden estricto, se de la mayor cabida posible a las mujeres en los espacios de participación, puesto que es sólo un estándar legislativo mínimo que los partidos políticos deben maximizar al interior de las organizaciones políticas.

De esta guisa el sistema, en general, es razonable, proporcional y eficaz para lograr la igualdad de género; independientemente que, en lo concreto, los actos partidista que lleguen a controvertirlo puedan ser impugnados por los canales conducentes.

Creo, como anticipo páginas atrás, que las cuotas de género no ceden frente a los procesos de decisión interna de los partidos políticos, pues aunque la Constitución les reconoce libertad de organización a estos, en donde se incluyen los procesos de designación de sus candidatos, esto es siempre y cuando se observe la obligación de que con sus estipulaciones internas no vulneren el contenido esencial de los derechos políticos y otros derechos fundamentales, como lo es el de igualdad.

Después de la reforma constitucional de derechos humanos; creo que ya no podría seguir sosteniendo el criterio que, sobre este punto específico, sostuve en uno de los precedentes mencionados, la A.I. 63/2009 y acumuladas³⁰. La lógica de igualdad sustantiva que hasta aquí he reseñado me lleva a marcar un matiz al razonamiento que quedó reflejado en aquella ocasión.

Si en esta ocasión hubiese habido oportunidad de discutir esa problemática específica en el asunto que ahora nos ocupa, mi voto hubiera sido consecuentemente con el criterio de igualdad sustantiva; sin embargo, la impugnación no fue así de particularizada. En efecto, en la Ley Electoral de Zacatecas, luego de fijarse las cuotas, se incluyó una norma que pudiese crear una excepción a las mismas ante los procesos de selección intrapartidistas, pero no fue el caso estudiarla. Así que otros análisis de constitucionalidad más particularizados, como el que se refiere, del este mismo sistema

³⁰ En la A.I. 63/2009 y acumuladas se reclamó la excepción prevista a la cuota de género consistente en que ésta no operaría en tratándose de candidaturas producto de un proceso de decisión democrática al interior del partido político, y se resolvió por mayoría, su constitucionalidad.

estudiado, habrán de quedar sujetos a futuros planteamientos, quizá, más bien, ya a través de su control concreto.

Por todo lo anterior, es que, con todo respeto, no comparto las consideraciones reflejadas en el engrose que sustentan la constitucionalidad de las normas referidas, sino que baso su validez en lo que aquí he expresado.

Ministro

Juan N. Silva Meza

Mhc/jvp- 01.08.13