

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO****EXPEDIENTE: SM-JDC-282/2016****ACTOR: GERARDO MATA  
CHÁVEZ****RESPONSABLE: TRIBUNAL DE  
JUSTICIA ELECTORAL DEL  
ESTADO DE ZACATECAS****MAGISTRADA PONENTE:  
CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO****SECRETARIA: VIOLETA ALEMÁN  
ONTIVEROS**

Monterrey, Nuevo León, a dos de noviembre de dos mil dieciséis.

**Sentencia definitiva** que **revoca** la dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, en el juicio ciudadano local TRIJEZ-JDC-214/2016, toda vez que, con base en una interpretación sistemática, es posible sostener que en la legislación electoral local y, consecuentemente, en la convocatoria respectiva, no existe prohibición para que en el proceso electoral extraordinario se registre a candidatos independientes diversos a los que participaron en la elección ordinaria anulada.

## GLOSARIO

<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado de Zacatecas
<b>IEEZ:</b>	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
<b>Ley Electoral Local:</b>	Ley Electoral del Estado de Zacatecas

## 1. ANTECEDENTES DEL CASO

**1.1. Jornada electoral.** El cinco de junio de dos mil dieciséis se celebraron los comicios para la renovación del Ayuntamiento del municipio de Zacatecas. En dicha contienda resultó triunfadora la planilla postulada por MORENA.

**1.2. Nulidad de la elección.** Para controvertir los resultados, el Partido Revolucionario Institucional promovió juicio de nulidad electoral ante el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas<sup>1</sup>, quien, el cinco de julio, decretó la nulidad de la elección.

Dicha decisión fue confirmada tanto por esta sala regional como por la Sala Superior de este tribunal electoral<sup>2</sup>.

**1.3. Convocatoria para elección extraordinaria.** En acatamiento a la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional local, el treinta de septiembre, el Congreso de Zacatecas emitió el Decreto #4, mediante el cual convocó a elección extraordinaria para la renovación de los integrantes del ayuntamiento de la capital del estado.

**1.4. Juicio ciudadano local.** Para controvertir el decreto de referencia y la convocatoria respectiva, en esa misma fecha, Gerardo Mata Chávez promovió el medio de impugnación en cita, ante el tribunal electoral de la aludida entidad federativa.

El doce de octubre, la autoridad jurisdiccional estatal determinó confirmar el decreto impugnado. Esa resolución es la que se combate a través del juicio ciudadano federal que nos ocupa.

## **2. COMPETENCIA**

Esta sala regional es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que el actor cuestiona una sentencia relacionada con la elección extraordinaria para la renovación del Ayuntamiento del municipio capital del estado de Zacatecas, entidad federativa que se ubica en el ámbito territorial sobre el que este órgano ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **3. ESTUDIO DE FONDO**

### **3.1. Planteamiento del caso**

Gerardo Mata Chávez es un ciudadano de Zacatecas que impugnó ante el tribunal de justicia electoral de esa entidad federativa el Decreto #4 mediante el cual el Congreso local expidió la convocatoria para la elección extraordinaria para la renovación del ayuntamiento del municipio capital del estado en cita.

El tribunal electoral local, al resolver el medio de impugnación sometido a su análisis, determinó confirmar el acto reclamado, estableciendo que el actor no tiene derecho a solicitar su registro como candidato independiente para los comicios extraordinarios, pues esa prerrogativa está reservada a las personas que participaron con tal calidad en la elección anulada.

Para concluir que el Decreto #4 era válido y no violaba el derecho al voto pasivo del enjuiciante, el tribunal de Zacatecas sostuvo, sustancialmente, lo siguiente.

- El artículo 316 de la Ley Electoral Local prevé que los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que fue anulada, tendrán derecho a participar en la elección extraordinaria

correspondiente, siempre y cuando no hayan sido sancionados por las causales de nulidad establecidas en la constitución local.

Por tanto, en sentido contrario, tal norma implica que las personas que no participaron como postulantes ciudadanos en los comicios anulados no tienen derecho a competir en las elecciones extraordinarias.

- La norma en alusión brinda certeza a la ciudadanía respecto a las opciones políticas que contendrán en la elección extraordinaria, y asegura una participación equitativa de dichas alternativas al otorgar la posibilidad a todas las que participaron en la elección ordinaria, formen parte del proceso extraordinario.
- Acoger la pretensión del actor, implicaría la permisión de introducir elementos y condiciones distintas y ajenas a aquellas en las que se verificó la elección declarada nula, trastocando así los principios de equidad, certeza y seguridad jurídica.

Para cuestionar la decisión del tribunal local, Gerardo Mata Chávez promovió el juicio ciudadano federal que nos ocupa, argumentando, esencialmente, lo que enseguida se expone.

- Contrario a lo que sostuvo el órgano de justicia responsable, en la legislación local no existe ninguna norma que limite la participación en un proceso extraordinario únicamente a los candidatos independientes que contendieron en la elección ordinaria. Por tanto, la restricción contenida en la Base Sexta del Decreto #4 no cuenta con sustento legal.
- La base en cita debe interpretarse en el sentido de que se refiere a que los candidatos independientes no están obligados volver a cumplir las exigencias que satisficieron para formar parte de la contienda ordinaria para poder competir en los comicios extraordinarios.

Desde esa perspectiva, no es posible sostener que la convocatoria establezca como requisito para participar como candidato independiente en la elección extraordinaria, haber contendido en la elección anulada, pues ese requerimiento es de imposible satisfacción.

- El tribunal zacatecano confunde el proceso extraordinario con una segunda vuelta en la elección. En efecto, en la convocatoria que se impugnó, se estableció a favor de los partidos políticos la posibilidad de participar en la elección extraordinaria bajo alianzas políticas distintas a aquellas en las que compitieron en los comicios anulados, mientras que para los candidatos independientes se les aplican reglas como si participaran en una segunda vuelta electoral.

- Con su decisión, el tribunal local vulnera su derecho constitucional a participar en el proceso electoral sin discriminación.
- La legislatura incumplió su obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral.

En los apartados subsecuentes se estudian los primeros cuatro planteamientos del actor, toda vez que se considera que le asiste la razón y son suficientes para revocar la sentencia impugnada. En esa medida, es innecesario analizar el último de los agravios descritos, pues con el estudio de los primeros alcanzó su pretensión.

### **3.2. Contrario a lo que sostuvo la autoridad responsable, en las elecciones extraordinarias de Zacatecas sí pueden participar nuevos candidatos independientes**

En el caso concreto, en la sentencia impugnada, el tribunal electoral del estado de Zacatecas determinó que el legislador ordinario es el encargado de establecer en las leyes los requisitos y calidades que han de reunir las personas que pretendan participar en las elecciones bajo la figura de las candidaturas independientes.

En ese sentido, concluyó que el constituyente local, en el artículo 316 de La Ley Electoral Local, el cual constituye el fundamento legal de la Base Sexta del Decreto #4, dispuso que, *sólo* aquellos candidatos independientes que contendieron en una elección ordinaria que ha sido anulada, tienen derecho de participar en los comicios extraordinarios.

Lo anterior, desde la óptica de la autoridad responsable, conlleva una restricción consistente en que las personas que no compitieron en las elecciones ordinarias como postulantes ciudadanos no pueden intervenir en el proceso extraordinario con esa calidad.

Al respecto, el actor asevera que la restricción en análisis proporciona un trato diferenciado e inequitativo para los candidatos independientes en relación con los partidos; pues los institutos políticos pueden formar parte de la contienda extraordinaria bajo alianzas políticas distintas a las que participaron en los comicios anulados, mientras que para los candidatos independientes se les aplican reglas como si estuvieran participando en una segunda vuelta electoral.

El enjuiciante también sostiene que de la legislación local no se extrae ninguna norma que limite la participación en un proceso extraordinario únicamente a los candidatos independientes que contendieron en la elección ordinaria.

Le asiste razón.

Esta sala regional estima que el tribunal responsable indebidamente llevó a cabo una interpretación aislada del artículo 316 de la Ley Electoral Local, concluyendo que tal dispositivo restringe la participación de nuevos candidatos independientes en la elección extraordinaria, no obstante, de una interpretación sistemática de tal dispositivo, se advierte que el numeral en comento no prevé esa limitante. Lo anterior, de conformidad con lo que se explica en el apartado siguiente.

### **3.2.1. El artículo 316 de la Ley Electoral Local no restringe que personas que no compitieron como candidatos independientes en una elección ordinaria puedan hacerlo en la extraordinaria**

El artículo 316 de la Ley Electoral Local establece lo siguiente:

"1. Los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes, salvo que hayan sido sancionados por alguna de las causales de nulidad establecida en el artículo 42 apartado D, de la Constitución Local".

De la interpretación gramatical de la disposición transcrita se obtienen dos aseveraciones: **a)** los candidatos independientes que participaron en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes, y **b)** los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que fue anulada, no tendrán derecho a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes si fueron sancionados por alguna causal de nulidad<sup>3</sup>.

De su literalidad el precepto en estudio no contiene cláusulas que hagan pensar que el legislador impuso una exclusión, pues, por ejemplo, en la redacción del artículo no existe utilización de vocablos (adjetivos o adverbios) que impliquen exclusividad (como lo son: "solo", "únicamente", "exclusivamente").

Tampoco, aporta una norma que regule la participación de las personas como postulantes ciudadanos en elecciones extraordinarias, cuando no formaron parte, con esa calidad, en los comicios ordinarios que fueron anulados.

Sin embargo, de una interpretación sistemática en relación con el artículo 31, párrafo 3 de la Ley Electoral Local se extrae que el numeral en estudio no excluye que los ciudadanos que no participaron como postulantes independientes en la elección ordinaria que fue anulada, cuentan con la posibilidad de contender en la extraordinaria.

En efecto, del numeral 31, párrafo 3, se extrae, en lo que interesa, que en la celebración de elecciones extraordinarias no se podrán restringir los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos, lo cual es consistente con la idea de que el 316 no prohíbe la participación de nuevos contendientes ciudadanos.

Finalmente, asumir, tal como lo hizo el tribunal responsable en el presente caso, que el artículo 316 de la Ley Electoral Local contiene una restricción equivaldría a preferir una lectura del dispositivo que adolece de inconstitucionalidad, tal como se explica enseguida.

Ciertamente, desde la óptica del tribunal responsable, la falta de expresiones que aludan de forma literal a otros sujetos u otros supuestos, implica que existe una reserva en la participación por la vía de las candidaturas independientes, y que dicha condicionante en el ejercicio de derechos es justificada porque:

- Garantiza la certeza a la ciudadanía respecto de las opciones políticas que contendrían en la elección extraordinaria.
- Asegura condiciones para la participación equitativa de las opciones políticas al otorgar la posibilidad a todas las que participaron en la elección ordinaria anulada, competir en la contienda extraordinaria.
- Permitir la participación de candidatos independientes que no intervinieron en una elección ordinaria implicaría introducir elementos y condiciones distintas a aquellas en las que se verificaron los comicios declarados nulos; además atenta contra el principio de equidad en materia electoral.

No obstante, como se adelantó, esta interpretación no es acorde con la Constitución Federal.

En efecto, las bases de la convocatoria para la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Zacatecas regulan la participación de los partidos políticos en el proceso en los siguientes términos:

- Los institutos políticos con registro nacional pueden competir (Base Sexta)<sup>4</sup>.
- Los partidos pueden registrar convenios de coalición y plataformas electorales **diferentes a las presentadas en la elección ordinaria** (base octava).
- Cuentan con un periodo para desahogar **nuevo un proceso interno de selección** (base novena).

De las bases descritas, es posible concluir que:

- Los partidos políticos con registro nacional que **no participaron** en la elección ordinaria **pueden** hacerlo en la extraordinaria.
- Los partidos pueden presentar una plataforma electoral distinta; esto es, cuentan con la posibilidad de proponer a la ciudadanía una estrategia de gobierno novedosa.
- Los institutos que contendieron de forma individual en los comicios anulados pueden competir de forma coaligada en el proceso extraordinario, y viceversa. Esto último implica, además, la posibilidad de que se postulen más candidatos de partido que en los comicios ordinarios.
- Los partidos pueden postular candidatos distintos a los que registraron para la elección ordinaria.

Con apoyo en lo anterior, no es posible sostener, como lo hizo la autoridad responsable, que la restricción en la participación de candidaturas independientes garantice condiciones equitativas para el desarrollo del proceso electoral y respete los derechos fundamentales de las personas, porque:

- Es falso que en el proceso electoral extraordinario que nos ocupa no puedan adicionarse opciones políticas distintas a las que contendieron en los comicios que quedaron sin validez.

Lo anterior es así, pues como se explicó, los partidos políticos con registro nacional **que no compitieron** en la elección anulada **cuentan con la posibilidad** de ingresar a la contienda extraordinaria; asimismo, se permite que los partidos cambien su estrategia política al grado de presentar a la ciudadanía candidatos en lo individual o a través de una coalición con otro o más partidos.

Por ello, la justificación que al respecto manifestó el tribunal local no encuentra soporte y se traduce en un trato inequitativo e injustificado.

- La certeza<sup>5</sup> para la ciudadanía respecto de las opciones políticas que contenderían en la elección extraordinaria se garantiza haciendo de su conocimiento las bases sobre las que se regula el acceso a la contienda, así como mediante la comunicación de los registros que en su caso haga la autoridad administrativa electoral, pero, sobre todo, por virtud de las campañas electorales. De modo que cuando los votantes acuden a emitir su sufragio, tienen pleno conocimiento de cuáles son las ofertas políticas que pueden elegir.
- La participación en condiciones de equidad<sup>6</sup> no se logra al otorgar la posibilidad a todos los actores que participaron en la elección ordinaria anulada, competir en la contienda extraordinaria, sino que se garantizan por virtud de la existencia de reglas justas que evitan que algún contendiente obtenga una ventaja indebida y disponen el acceso proporcional a las prerrogativas de ley<sup>7</sup>.

Como se advierte de las razones expuestas, la medida encaminada a impedir que nuevos candidatos independientes participen en la elección extraordinaria no implica la tutela de la certeza o la equidad.

Es decir, si bien es cierto evitar confusión en el electorado y obtener un proceso equitativo son fines constitucionalmente legítimos, excluir nuevos candidatos independientes en las contiendas electorales no es una medida apta para alcanzarlos, pues como ya se dijo, incrementar la oferta política en una elección no genera incertidumbre. Esto sería tanto como sostener que el hecho de que aparezcan candidatos adicionales en la boleta es suficiente para ofuscar al elector, cuando en condiciones ordinarias la legislación permite la participación de tantos candidatos como personas que cumplan los requisitos correspondientes.

Asimismo, si el incremento de oferta política no genera incertidumbre, es falso que la exclusión de opciones nuevas sea una medida que tutela la certeza, tan es así que el legislador no consideró que la participación de partidos nuevos o en condiciones distintas produzca incertidumbre, permitiendo esa situación<sup>8</sup>.

Pero además, la medida en estudio no protege la igualdad, pues mientras que permite cambiar la oferta de los partidos, lo impide para los postulantes ciudadanos, sin que se advierta una razón válida para esa distinción.

Por lo tanto, suponiendo que la medida en estudio tiene un fin legítimo, no es idónea para alcanzarlo.

Por todo lo argumentado, es posible concluir que la interpretación que proporcionó el tribunal responsable no es armónica con los derechos y principios que reconoce la Constitución Federal<sup>9</sup>.

No pasa inadvertido que la autoridad responsable hace referencia a un precedente de la Sala Superior de este tribunal<sup>10</sup>, sin embargo, por las razones que aquí se exponen, es que esta sala regional sostiene la conclusión de la presente determinación, máxime que dicho precedente no es obligatorio.

En ese orden de ideas, como se adelantó, el artículo 316 de la Ley Electoral Local no impone una restricción a la participación de nuevos candidatos independientes en la elección extraordinaria, sino que regula situaciones distintas.

**Cabe señalar que la conclusión anterior es consistente con lo ordenado en el propio Decreto #4.**

En primer término, la Base Sexta de la convocatoria a la elección extraordinaria de mérito es esencialmente el contenido del artículo 316 de la Ley Electoral Local, en lo que se refiere a las candidaturas independientes.

En ese sentido, toda vez que se determinó que el numeral 316 de la Ley Electoral Local no restringe la participación de nuevos aspirantes a candidatos independientes, la Base Sexta de la convocatoria ha de interpretarse armónicamente con la ley y con las Bases Tercera y Décima del propio decreto para estimar, en congruencia, que el congreso local estableció la posibilidad de intervenir en la elección extraordinaria a todos los partidos políticos con registro, hubieran o no participado en la elección ordinaria; coaliciones nuevas o que repitan participación; nuevas candidaturas con igual o diferente plataforma política, así como cualquier ciudadano que desee participar por la vía independiente, excepto que hubiera sido sancionado en término del artículo 42, de la Constitución Local.

En consecuencia, toda vez que el tribunal responsable realizó una interpretación inexacta del artículo 316, de la Ley Electoral Local, que resultó en una restricción injustificada al ejercicio de derechos fundamentales, lo procedente es revocar la sentencia impugnada.

**3.2.2. Los nuevos aspirantes a candidatos independientes deben cumplir los requisitos que observaron las personas que participaron con esa calidad en la elección ordinaria**

Según lo expuesto en la sección anterior, las personas que no compitieron en la elección ordinaria por la alcaldía de Zacatecas tienen la posibilidad de participar en la

extraordinaria, si así lo desean y obtienen su candidatura independiente.

En ese sentido, resulta relevante describir si los requisitos exigibles a las personas que buscan una candidatura independiente en la elección ordinaria son también obligatorios para quienes pretenden esa intervención en la extraordinaria; ello, a fin de que la presente sentencia resulte útil para dar operatividad al mencionado Derecho en el contexto de una elección extraordinaria, de conformidad con la Constitución Federal, la local, la Ley Electoral Local y la Convocatoria correspondiente, de acuerdo a lo que se explica enseguida.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal establece, en lo conducente, que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde, entre otros, a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y **cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.**

Asimismo, el numeral 116, fracción IV, inciso k), constitucional señala que las Constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, garantizarán que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.

De igual forma, el artículo 35, primer párrafo, de la Constitución Local refiere, en lo que interesa, que es derecho de los ciudadanos participar como candidatos de manera independiente, quienes intervendrán en el proceso electoral **en los términos que las leyes de la materia determinen.**

Y el tercer párrafo de esa disposición establece que además de lo dispuesto en la ley general, **la ley local** regulará el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de las candidaturas independientes.

En ese sentido, la Ley Electoral Local determina, en términos generales, que para obtener la calidad de candidato independiente se debe observar lo siguiente:

**a) Manifestar la intención.** Supone acudir ante la autoridad administrativa electoral correspondiente y presentar un escrito en el que se exprese la voluntad de obtener la candidatura independiente, debiendo acompañar la documentación que justifique:

- La creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal.
- Su alta ante el Sistema de Administración Tributaria.
- Los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente<sup>11</sup>.

Si se cumplen las exigencias anteriores, la autoridad administrativa declarará al interesado como aspirante.

**b) Obtener apoyo ciudadano.** Implica que el aspirante recabe el número de firmas de respaldo equivalente al porcentaje fijado por la legislación.

Por ejemplo, en el caso de candidaturas en los ayuntamientos, deben reunirse apoyos equivalentes al 2% de la Lista Nominal de Electores correspondiente al municipio electoral en cuestión, con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la Lista Nominal de Electores en cada una de ellas<sup>12</sup>.

**c) Presentar la solicitud de registro preliminar.** Concluida la etapa de obtención de apoyo, el interesado deberá presentar su petición de inscripción<sup>13</sup>, acompañada de las cédulas de apoyo, diversos documentos de identificación, así como las manifestaciones exigidas por la ley<sup>14</sup>.

**d) Verificación de los documentos.** La autoridad administrativa electoral revisará que el aspirante cumpla con las exigencias legales correspondientes, a efecto de expedir en su favor la constancia de candidatura independiente atinente.

Luego, el hecho de que con motivo de la nulidad de una elección tengan que celebrarse comicios extraordinarios no implica que las personas que no participaron como candidatos en la ordinaria —y, consecuentemente, no reunieron los requisitos antes descritos— estén exentas de hacerlo para la extraordinaria, pues:

- La celebración de una elección extraordinaria no exime de la observancia de la ley aplicable, y no existe disposición constitucional o legal que así lo disponga.
- Los requisitos establecidos para obtener la calidad de candidato independiente persiguen el objetivo de presentar a la ciudadanía ofertas competitivas, situación que no cambia para los comicios extraordinarios.
- Asumir que las exigencias para alcanzar la candidatura ciudadana no son obligatorias para el caso de comicios extraordinarios, supondría una inaplicación de las normas correspondientes, sin que en principio se advierta justificación válida para ello.

De igual forma, el que la legislatura del Estado de Zacatecas tenga la facultad para **convocar** a elecciones extraordinarias en los casos en que, de conformidad con la legislación electoral, los órganos competentes hubieren declarado la nulidad de los comicios ordinarios<sup>15</sup>, **no implica que la convocatoria respectiva pueda alterar las reglas legales aplicables**, suprimiendo, por ejemplo, requisitos legales. Ello es así teniendo en cuenta lo siguiente:

- **Porque los requisitos para ser candidato independiente deben constar en un acto formal y materialmente legislativo.** En efecto, como se adelantó, de conformidad con la constitución federal y local, existe una reserva legal

respecto de las exigencias para obtener una postulación ciudadana, es decir, tales aspectos deben ser establecidos necesariamente en una ley formal y material.

Si bien es cierto que de conformidad con el numeral 65, fracción XXXIII, de la Constitución Local, la legislatura local está obligada a llamar a la celebración de los comicios extraordinarios, lo que emite no es una ley, sino una convocatoria, es decir, un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, pues no goza del alcance *general* que sí tiene la legislación.

En efecto, la convocatoria a una elección extraordinaria es una norma destinada a regir un proceso específico, pero no tiene la función de reglamentar todas las elecciones extraordinarias futuras.

Por tal motivo, la existencia de la mencionada reserva legal impide que una convocatoria (que no es un acto formal y materialmente legislativo) establezca, aumente, reduzca o suprima las condiciones para obtener una candidatura independiente al margen de la legislación, que es la que sí tienen esa función.

Dicho en otros términos, aunque el legislador zacatecano es el mismo sujeto que emite la convocatoria y la ley, a través de la primera no puede derogar la segunda, para regular la elección extraordinaria.

► **Porque la convocatoria no es el único ordenamiento que rige la elección extraordinaria.** En términos del numeral 31, párrafo 1, de la Ley Electoral Local, las elecciones extraordinarias se sujetarán a lo dispuesto por la Constitución Local, la Ley y lo que establezca la convocatoria que al efecto expida la Legislatura.

Ello significa que la propia legislación de Zacatecas mandata que las elecciones extraordinarias deben conducirse de conformidad con esos tres ordenamientos, lo cual implica que ninguno de ellos es fuente exclusiva del derecho aplicable.

En ese orden de ideas, la interpretación y aplicación de dichas disposiciones debe llevarse a cabo de manera armónica y consistente, excluyendo las posibles contradicciones; por ejemplo, no podría suponerse que el silencio de la convocatoria respecto a los requisitos que deben reunir las personas para ser candidatos independientes, implica que tales exigencias no son observables, pues ello supondría privarlas de eficacia para el caso de la elección extraordinaria, cuando lo que la legislación ordena es la prevalencia de todas las fuentes —Constitución Local, Ley y convocatoria—, lo que exige armonizarlas.

En consecuencia, la ausencia de reglamentación en alguna de las mencionadas fuentes no debe interpretarse en el sentido de que los requisitos que sí están previstos en otra de ellas no son aplicables.

► **Porque la ley prohíbe que la convocatoria a la elección extraordinaria altere requisitos previstos por la Constitución y la Ley.** El artículo 31, párrafo 3, de la Ley Electoral Local refiere, en lo que interesa al presente asunto, que las convocatorias para la celebración de elecciones extraordinarias no podrán **alterar** los procedimientos y **formalidades** que la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General de Instituciones y la Ley Electoral Local, establecen.

Cabe referir que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la segunda acepción de la palabra "formalidad" es "cada uno de los **requisitos** para ejecutar algo"<sup>16</sup>.

Por lo tanto, en una interpretación estrictamente gramatical de la disposición en comento se obtiene que la convocatoria para comicios extraordinarios no debe modificar requisitos legalmente previstos. Ello significa, para el caso de los candidatos independientes, que la convocatoria de la elección extraordinaria no debe incrementar o disminuir las exigencias legales para alcanzar la referida calidad.

Esta interpretación gramatical es además consistente con el principio de reserva de ley del que se habló líneas arriba, esto es, la convocatoria no puede regular, en ningún sentido, los documentos que hace falta presentar para obtener la calidad de candidato independiente, pues la Constitución federal y local mandatan que esas previsiones deben contenerse en un acto formal y materialmente legislativo.

Por el contrario, sostener que la convocatoria sí puede, por ejemplo, disminuir los requisitos previstos en la legislación supone inaplicar el numeral 31, párrafo 3, de la Ley Electoral Local, sin que se observen motivos para ello.

► **Porque alterar requisitos generaría incertidumbre e inequidad.** En efecto, que a través de la convocatoria a elección extraordinaria se incrementen o disminuyan exigencias al margen de la ley, supondría introducir reglas al proceso electoral que no se conocían antes del inicio del proceso electoral ordinario y respecto de las cuales no existió oportunidad para que se evaluaran por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando lo único que la legislación permite es modificar los plazos para la celebración de elecciones extraordinarias, no así exigencias en la participación según se extrae de los numerales 31, párrafo 3, y 34, todos de la Ley Electoral Local.

De igual forma, si de conformidad con el numeral 316 de la Ley Electoral Local los candidatos independientes que sí participaron en la elección ordinaria pueden contender, en la lógica de que para la autoridad administrativa es un hecho notorio de que cumplieron con los requisitos legales correspondientes, establecer que los que no participaron pueden hacerlo sin satisfacer las exigencias correspondientes, sobre la base de que la convocatoria no prevé

requisito alguno, supondría un trato inequitativo, entre las personas que sí cumplieron el requisito de obtención de apoyo frente a los que no.

► **Porque no es aplicable el precedente del juicio ciudadano SM-JDC-40/2014.** En dicho caso, esta sala se enfrentó a la disyuntiva de establecer si debía fijar requisitos para obtener la calidad de candidato independiente, cuando la legislatura del estado no lo hizo (omisión legislativa).

En tal escenario, se dispuso que, ante la ausencia de reglas delimitadas por el legislador democrático, esta autoridad jurisdiccional no debía imponer tales requisitos, es decir, modular el ejercicio de dichos ciudadanos, pues esa función corresponde al legislador.

Sin embargo, tal consideración no es aplicable a una legislación que sí prevé requisitos y que incluso mandata que las reglas aplicables deben utilizarse para regir elecciones extraordinarias (artículo 31, párrafo 1, de la Ley Electoral Local).

Por tales razones, como se adelantó, se sostiene que la convocatoria de una elección extraordinaria no debe alterar los requisitos legales correspondientes, suprimiendo, por ejemplo, las condiciones para obtener una candidatura independiente.

Para el caso de la convocatoria para la elección extraordinaria de la alcaldía de Zacatecas en el proceso electoral dos mil quince-dos mil dieciséis, la conclusión anterior se ve robustecida por el contenido de la misma, en concreto, de la Base Tercera que señala que las elecciones extraordinarias se celebrarán **conforme** a lo dispuesto en la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución Local y la Ley Electoral Local.

Así, las cosas, se concluye que para el caso de la elección extraordinaria antes referida:

a) Los candidatos independientes que ya participaron en la elección ordinaria, pueden hacerlo en tanto así lo manifiesten ante la autoridad administrativa electoral y no hayan dado motivo a la nulidad de los comicios ordinarios<sup>17</sup>. En ese escenario, tales sujetos están eximidos, por mandato legal, de volver a justificar los requisitos para competir en la contienda electoral.

b) Las personas que no participaron en la elección ordinaria, y que busquen la candidatura independiente podrán hacerlo, pero deberán justificar la observancia de los requisitos legales correspondientes, dentro de los plazos que se hayan dispuesto para el desahogo de la elección.

#### 4. EFECTOS DEL FALLO

Con base en lo expuesto en esta ejecutoria procede:

##### 4.1. Revocar la sentencia cuestionada.

**4.2.** Ordenar que, en lo conducente, las autoridades apliquen las normas en estudio en los términos apuntados en esta ejecutoria, esto es, que el artículo 316 de la Ley Electoral Local, así como la Base Sexta de la convocatoria contenida en el Decreto #4, no prevén una restricción para que los ciudadanos que no participaron como candidatos independientes en la elección ordinaria, busquen hacerlo en la extraordinaria. Ello implica, en sentido contrario, que tales personas tienen derecho a solicitar su registro y a competir como postulantes ciudadanos en caso de cumplir los requisitos atinentes.

**4.3.** No pasa inadvertido que el proceso electoral extraordinario en Zacatecas ya inició, además de que la convocatoria que se emitió a fin de normarlo prevé plazos breves para el desahogo de sus diferentes etapas, fijando el día de la jornada electoral para el día cuatro de diciembre.

En ese sentido, se advierte que optar por el criterio que se sostiene en esta sentencia, en relación a disponer que la legislación de Zacatecas no prohíbe que personas no registradas como candidatos independientes en el proceso ordinario, puedan llegar a cumplir con los requisitos respectivos y participar en los comicios extraordinarios, supone la realización de diversas actividades (por ejemplo, la obtención de apoyo ciudadano, revisión de la documentación, aprobación de registros, etcétera) que podrían implicar que los postulantes ciudadanos no alcancen a desahogar las diferentes fases necesarias a fin de obtener su candidatura al día inicialmente fijado en la convocatoria para celebrar la votación.

Sin embargo, esta sala regional observa que lo anterior no supone un impedimento, ni material ni jurídico, que obstaculice modificar los plazos del proceso electoral extraordinario.

En efecto, no se observa alguna circunstancia que haga materialmente imposible el disfrute de los derechos político-electorales de las personas; por el contrario, adoptar una decisión que se sustentara en esas dificultades prácticas supondría una restricción injustificada de las citadas prerrogativas ciudadanas.

Asimismo, tampoco hay base jurídica que impida esa posibilidad ya que, de conformidad con la Base Decimonovena de la convocatoria a la elección extraordinaria para el Ayuntamiento de Zacatecas, lo no previsto en ella será resuelto por la autoridad administrativa electoral estatal. De igual forma, el artículo 34 de la Ley Electoral Local establece:

**"1. El Consejo General podrá modificar, con causa justificada, los plazos establecidos en esta Ley y los fijados en la convocatoria respectiva. En ningún caso las reglas contenidas en las convocatorias a elecciones ordinarias y extraordinarias, ni los acuerdos del Consejo General podrán restringir los derechos de los ciudadanos, ni de los partidos políticos estatales o nacionales, ni alterar los procedimientos y formalidades que la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General de Instituciones y esta Ley, establecen".**

Con base en lo anterior, lo ordinario sería ordenar al IEEZ que, en ejercicio de su facultad reglamentaria, formulara las disposiciones que permitieran la operación de las

disposiciones amplias contenidas en la Constitución Local y en la Ley Electoral Local.

No obstante, como se ha puntualizado, dado lo avanzado del proceso comicial extraordinario, para garantizar el ejercicio de los derechos en cuestión, esta sala regional procede a establecer los efectos que hagan operativas las reglas contenidas en las constituciones federal y local, así como en la Ley Electoral Local, relativas al ejercicio del derecho a ser votado mediante la figura de las candidaturas independientes, para el caso de la actual elección extraordinaria<sup>18</sup>. En particular, las relativas al plazo para la obtención del apoyo ciudadano.

Con base en lo expuesto, se establecen las directrices que deberán observar quienes aspiren a contender como candidatos independientes en la elección ordinaria del Ayuntamiento de Zacatecas, **exclusivamente en lo referente a la obtención de apoyos ciudadanos**, de conformidad con la Ley Electoral Local y el Reglamento de Candidaturas Independientes del Estado de Zacatecas.

**1.** Dentro del plazo para el registro de candidaturas (del dos al cinco de noviembre<sup>19</sup>) la ciudadanía puede solicitar su inscripción como postulantes independientes.

La solicitud respectiva deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 18 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Estado de Zacatecas<sup>20</sup>.

**2.** Luego que los aspirantes entreguen la documentación correspondiente, y hasta el **veintidós de noviembre** podrán realizar los actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano. Conforme a esta directriz, los interesados que no hubieren participado en la elección ordinaria contarán con 20 días para recabar las firmas de respaldo. Se entenderá que las personas que sí participaron en la elección ordinaria ya tienen satisfecha la referida exigencia.

El porcentaje que deberán reunir es el 2% previsto en el artículo 322, párrafo 3 de la Ley Electoral Local; mismo porcentaje definido en la Base Sexta de la convocatoria para la elección **ordinaria**.

**3.** Toda vez que el periodo para la obtención de apoyos ciudadanos y los plazos para las campañas coinciden a partir del diez de noviembre, los aspirantes podrán realizar, simultáneamente, desde esa fecha, actividades tendentes a recabar firmas y actos de campaña<sup>21</sup>.

Lo anterior, sin que resulte un detrimento a su derecho de promoverse, pues en esencia, ambas actividades (la recaudación de apoyo y las campañas electorales) suponen proyección hacia la ciudadanía. Máxime que contarán con acceso, en la proporción debida, a tiempos de radio y televisión.

En ese sentido, deberá distribuirse oportunamente el financiamiento público correspondiente entre los aspirantes que hayan colmado al nueve de noviembre (día previo al inicio de las campañas) los requisitos de ley exigidos hasta este punto, excepto

el relativo al apoyo ciudadano, en términos del Acuerdo ACG-IEEZ-085/VI/2016<sup>22</sup>; así como los tiempos en radio y televisión, de conformidad con el diverso proveído ACG-IEEZ-084/VI/2016<sup>23</sup>.

**4.** El IEEZ verificará el cumplimiento de los requisitos apuntados en el numeral 1, en los términos de ley y plazos establecidos en la convocatoria, esto es, a más tardar el nueve de noviembre<sup>24</sup>.

**5.** A más tardar el veintitrés de noviembre, los aspirantes deberán presentar al IEEZ su solicitud de registro preliminar, la cual deberá contener la información y acompañarse de las constancias exigidas en los artículos 21 y 22 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Estado de Zacatecas<sup>25</sup>.

**6.** El IEEZ deberá verificar la documentación aportada y pronunciarse al respecto en un plazo breve.

**7.** En caso que el IEEZ determine que el aspirante no cumplió cabalmente los requisitos, este no podrá continuar realizando actos de campaña.

La improcedencia del registro no exime a los participantes del cumplimiento de las reglas de fiscalización de los recursos que hubieran recibido u obtenido por concepto de financiamiento público o privado.

## 5. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia impugnada.

**SEGUNDO.** Se **vincula** al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas para que actúe conforme a lo señalado en el apartado **4** de esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE.** En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y Manuel Alejandro Ávila González, Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe. **Rúbricas.**

---

**1** El cual quedó registrado bajo la clave TRIJEZ-JNE-022/2016 de su índice.

**2** Véase las sentencias dictadas en los expedientes SM-JRC-71/2016 y acumulado, y SUP-REC-258/2016 y acumulado.

**3** Debe destacarse que esta segunda regla (prohibición de participar por sanción de nulidad) no será objeto de análisis por parte de esta sala regional,

toda vez que la misma no es materia del litigio.

#### **4** Véase el artículo 37 de la Ley Electoral Local.

**5** Respecto a este principio, la Sala Superior ha establecido lo siguiente: "[el] principio de certeza [...] consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.

Además, el significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la Democracia.

En efecto, la observancia del principio de certeza debe traducirse en que todos los que participen en el procedimiento electoral conozcan las normas jurídicas que lo rigen, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales. También, este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto libre, universal, secreto y directo, como la máxima expresión de la soberanía popular". Véase la ejecutoria de los expedientes SUP-REC-220/2016 y SUP-REC-222/2016 acumulado.

**6** "La equidad es un principio fundamental en los regímenes políticos democráticos, en los cuales las opciones políticas son diferentes, pues sólo cuando los diversos actores políticos del procedimiento electoral participan en condiciones de equidad, atendiendo a las reglas expresamente previstas en el marco normativo constitucional y legal, se puede calificar como válida una elección.

Una participación en condiciones ilícitas de ventaja o desventaja, jurídica, económica, política y/o social, propicia la posibilidad de afectación de los principios de igualdad, equidad, libertad y/o autenticidad, de los procedimientos electorales; por el contrario, si la participación de todos los sujetos de Derecho se da en condiciones de equidad, se puede garantizar la autenticidad en la competitividad adecuada de las distintas fuerzas políticas y candidatos, ya sea de partido o independientes, al mismo tiempo que se garantiza que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida, en beneficio de algún partido político, coalición o candidato". SUP-REC-220/2016 y SUP-REC-222/2016 acumulado.

**7** En el caso de elecciones extraordinarias, dicho principio se tutela, además, al impedir la participación de sujetos que han violado los principios rectores de los procesos electorales democráticos. Véase el artículo 32, párrafo 2, de la Ley Electoral Local.

**8** Artículo 37 de la Ley Electoral Local, y Base Octava de la convocatoria a la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Zacatecas.

**9** Artículo 35 de la Constitución Federal.

**10** SUP-JDC-4421/2015.

**11** Artículo 319 de la Ley Electoral Local.

**12** Artículo 322 de la Ley Electoral Local.

**13** Artículo 332, párrafo 1, fracción II, de la Ley Electoral Local, que establece que la solicitud de registro deberá contener: a) Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante; b) Lugar y fecha de nacimiento del solicitante; c) Domicilio del solicitante y tiempo de residencia en el mismo; d) Ocupación del solicitante; e) Clave de la credencial para votar del solicitante; f) Cargo para el que se pretenda postular el solicitante; g) Designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones; h) Relación de los integrantes de su comité de campaña electoral, en la que se precisen las funciones de cada uno; i) El domicilio oficial del comité de campaña en la capital del Estado, sede de distrito o cabecera municipal, según corresponda; y j) Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes.

**14** En concreto, el artículo 332, párrafo 1, fracciones III y IV, de la Ley Electoral Local, señala que la solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación: a) Formato en el que manifieste su voluntad de ser candidato independiente, a que se refiere esa Ley; b) Copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar vigente; c) La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el candidato independiente sostendrá en la campaña electoral; d) Los datos de identificación de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, en los términos de esa Ley; e) Los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano; f) La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esa Ley; y g) El emblema y los colores con los que pretende contender que no deberán ser análogos a los de los partidos con registro o acreditación ante el Instituto, ni contener la imagen o silueta del candidato. También deberá manifestar por escrito, bajo protesta de decir verdad: a) No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano; b) No ser presidente del comité ejecutivo estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en esta Ley; y c) No tener ningún otro impedimento de tipo legal para contender como candidato independiente. Finalmente, un escrito en el que manifieste su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento, por el IEEZ.

**15** Artículo 65, fracción XXXIII, de la Constitución Local.

**16** Véase: <http://dle.rae.es/?id=IF7jcZc>

**17** Artículo 316 de la Ley Electoral Local.

**18** Al respecto, véase la tesis LVI/2016, de rubro: "DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 77 y 78.

**19** Base Décima de la convocatoria a la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Zacatecas.

**20** "Artículo 18 1. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán presentar [...] un escrito de intención, en el formato CI EI, conforme a las siguientes reglas:

[...]

III. Los ciudadanos interesados en integrar los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, ante el Consejo Municipal correspondiente.

2. El Consejo General podrá, de forma supletoria, recibir el escrito de intención a los aspirantes al cargo de diputado e integrantes de los ayuntamientos.

3. El escrito de intención deberá de contener, por lo menos:

I. Manifestación expresa de la intención de participar como aspirante a la candidatura independiente;

II. Tipo de elección en la que pretenda participar;

III. Domicilio para oír y recibir notificaciones, y

IV. Lugar, fecha, nombre y firma del ciudadano interesado en postularse como candidato independiente.

4. El escrito de intención deberá acompañarse con la siguiente documentación:

I. Copia certificada del Acta Constitutiva de la Asociación Civil integrada, al menos, por el ciudadano que aspire a la candidatura independiente, su representante legal y el tesorero de la candidatura independiente.

El acta deberá contener sus Estatutos, los cuales deberán apegarse al modelo único que apruebe el Consejo General;

II. Copia simple de cualquier documento emitido por el Servicio de Administración Tributaria, que acredite el Registro Federal de Contribuyentes de la Asociación Civil;

III. Copia simple del contrato de la cuenta bancaria abierta a nombre de la Asociación Civil, en la que se recibirá el financiamiento privado y, en su caso, público, y

IV. Copia simple legible del anverso y reverso de la credencial para votar con fotografía del ciudadano que aspire a la candidatura independiente, del representante legal y del tesorero".

**21** Criterio similar sostuvo la Sala Superior en la sentencia interlocutoria recaída en el expediente SUP-JDC-357/2014.

**22** Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se determinan los topes de gastos de precampaña y campaña, el financiamiento público para gastos de campaña, el límite de aportaciones de simpatizantes y los límites de financiamiento privado a los que están sujetos los partidos políticos y los candidatos independientes para la elección extraordinaria del Ayuntamiento del municipio de Zacatecas.

**23** Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba el modelo de pauta que será propuesto al Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, para el acceso de los partidos políticos a radio y televisión durante las precampañas, intercampañas y campañas electorales, así como de los candidatos independientes en el periodo de campañas electorales, para el proceso electoral extraordinario.

**24** Base Decimoprimerá.

**25** Al respecto, téngase en cuenta las sentencias de los expedientes SM-JDC-481/2013 y SM-JDC-493/2013.