

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

EXPEDIENTE: TRIJEZ-JDC-17/2018

ACTORES: REYNALDO DELGADILLO
MORENO, JULIO CESAR RAMÍREZ LÓPEZ Y
HÉCTOR ALEJANDRO CORDERO
MARTÍNEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SECRETARIO
EJECUTIVO, DEL CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE
ZACATECAS

MAGISTRADA PONENTE: NORMA
ANGÉLICA CONTRERAS MAGADÁN

SECRETARIAS: MARICELA ACOSTA
GAYTÁN Y NAIDA RUIZ RUIZ

Guadalupe, Zacatecas, veintinueve de marzo de dos mil dieciocho.

Sentencia definitiva que **a) declara insubsistente** el oficio IEEZ-02/0673/18 emitido por el Secretario Ejecutivo del Consejo General, a fin de dar respuesta a la consulta realizada por los hoy actores, al considerar que fue emitido por quien no tiene facultades para ello; **b) inaplica** la porción normativa del artículo 14, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; que contiene la obligación de separarse del cargo a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan participar en una elección consecutiva, toda vez que la medida no supera el test de proporcionalidad al no resultar necesaria, ni proporcional; **c) modifica** los “Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional”. Por lo anterior, **d) ordena** a la autoridad administrativa electoral que emita un acuerdo modificatorio a dichos criterios en el que se precise que no es necesario el requisito de separación del cargo, en tratándose de elección consecutiva de ayuntamientos.

GLOSARIO

Acto Impugnado:

Oficio IEEZ-02/0673/18, emitido por el
Secretario Ejecutivo del Consejo

	General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mediante el cual dio respuesta a la consulta realizada por los hoy actores en su calidad de presidentes municipales de Calera, Río Grande y General Enrique Estrada, respectivamente
Actores:	Reynaldo Delgadillo Moreno, Julio Cesar Ramírez López y Héctor Alejandro Cordero Martínez en su calidad de presidentes municipales de Calera, Río Grande y General Enrique Estrada, respectivamente
Autoridad responsable:	Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
Consejo General:	Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
Criterios para la postulación consecutiva de candidatos:	Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional
Ley de Medios:	Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Inicio del proceso Electoral. El siete de septiembre de dos mil diecisiete, inició el proceso electoral ordinario 2017-2018 para la renovación del poder legislativo, así como de los cincuenta y ocho ayuntamientos de la entidad.

1.2 Consulta. El dieciséis de marzo de dos mil dieciocho¹, los *Actores* formularon consulta ante el Presidente del *Consejo General*, en la que solicitaron, entre otras cuestiones, que les aclarara si debían o no separarse del cargo para poder participar en la elección consecutiva.

1.3 Contestación a la consulta. El diecinueve siguiente, *la Autoridad responsable* dio respuesta a la consulta en el sentido de que para ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva, los integrantes de los ayuntamientos sí debían separarse del cargo noventa días antes del día de la elección.

1.4 Juicio ciudadano. El veinticuatro de marzo en contra de tal determinación, los *Actores* interponen el presente juicio ciudadano por considerar que se les están aplicando disposiciones que, a su parecer son inconstitucionales.

1.5 Trámite y sustanciación. El veintiséis de marzo fue recibida la demanda, con su respectivo trámite de ley; el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente TRIJEZ-JDC-17/2018 y turnarlo a la Magistrada Ponente para su debida sustanciación y propuesta de solución; el veintiocho siguiente, se radicó el expediente.

1.6 Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el veintinueve de marzo, se dictó acuerdo de admisión y al no existir diligencias pendientes de desahogar, se cerró la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

2. COMPETENCIA

Este *Tribunal*, es competente para conocer y resolver el presente juicio, pues se trata de ciudadanos que controvierten un oficio de la autoridad administrativa electoral haciendo valer presuntas violaciones a su derecho político-electoral de ser votados en elección consecutiva, supuesto normativo que es competencia de este *Tribunal*.

¹ Todas las fechas corresponden al año dos mil dieciocho, salvo aclaración en contrario.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas y 8, párrafo segundo, fracción IV, de la *Ley de Medios*.

3. PROCEDENCIA

El juicio reúne los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 13, 46 Bis y 46 Ter, fracción III, de la *Ley de Medios*, tal como se razonó en el acuerdo de admisión dictado el día de la fecha.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso

El presente asunto tiene su origen en una consulta que realizaron los actuales presidentes municipales de Calera, Rio Grande y General Enrique Estrada, Zacatecas al Presidente del *Consejo General*, en la que solicitaron que les aclarara si para poder participar en la elección consecutiva, tenían la obligación de separarse del cargo y, de ser el caso, si esa disposición era conforme a la constitución.

En respuesta a esa consulta la *Autoridad responsable* manifiesta que con base en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes en el Estado, los integrantes de los ayuntamientos para poder ejercer su derecho de participar en una elección consecutiva, sí tienen la obligación de separarse del cargo noventa días antes de la elección.

No obstante, los *Actores* no están conformes con tal determinación, pues consideran que con dicha respuesta, se les están aplicando diversas disposiciones inconstitucionales, ya que, a su parecer, la exigencia de separación del cargo como requisito para participar en una elección consecutiva vulnera sus derechos de ser votados y de permanencia en el cargo, porque constituye una restricción adicional a las establecidas en la constitución para los casos de reelección.

Aunado a lo anterior, sostienen que es indispensable que el requisito de separación del cargo sea sometido a un control difuso de constitucionalidad porque se trata de un límite a su derecho humano de ser votados que no tiene un fin legítimo o razonable, ni cumple los parámetros de idoneidad, necesidad ni proporcionalidad; por lo que solicitan a esta autoridad **que se inapliquen** los artículos 118, fracción III, inciso d) de la *Constitución Local*; 14, numeral 1, fracción V, en la parte conducente y numeral 2, de la *Ley Electoral*; y aquellas normas internas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas que dispongan que los integrantes de los ayuntamientos deben separarse del cargo para poder participar en elección consecutiva.

Además, se quejan de que en su consulta plantearon cuatro preguntas concretas y no les fueron resueltas por la *Autoridad responsable*, sino que se limita a transcribir disposiciones normativas e imponerles la obligación de separarse del cargo noventa días antes de la elección para poder contender en la vertiente de reelección.

4.2 Problema Jurídico a resolver

De los planteamientos vertidos por los *Actores* se desprende que, en esencia, el problema jurídico a resolver en este asunto consiste en determinar, si la exigencia de separarse del cargo para contender en una elección consecutiva impone a los integrantes de los ayuntamientos un límite desproporcionado a su derecho de ser votados y, por tanto, debe inaplicar las disposiciones que prevén esa exigencia.

4.3 Incompetencia de la Autoridad Responsable

Previo al análisis del estudio de fondo, este Tribunal advierte, de oficio, que el Secretario Ejecutivo del *Consejo General*, en su calidad de emisores del acto, carecen de facultades para tal efecto.

Lo anterior, porque de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16, de la *Constitución Federal*, la atribución de toda autoridad para emitir los actos de su competencia, conlleva la obligación de actuar únicamente cuando la

ley se lo permita; de ahí que, para salvaguardar el principio de legalidad, la competencia de la autoridad del acto impugnado es una cuestión que debe examinar, aun cuando en la demanda no se realice manifestación al respecto, lo que implica realizar un análisis oficioso de los preceptos que sirvieron de base para pronunciarse.

Esto es así, porque si el acto de autoridad se emite por quien carece de atribuciones para ello, se consideraría inválido y, por ende, no debería causar afectación a un ciudadano, éste criterio encuentra sustento en la jurisprudencia 1/2013, de rubro: “COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.²

En el caso particular, el acto impugnado es un oficio que contiene la respuesta a una consulta realizada por los hoy *Actores*, en la que específicamente preguntaron al Instituto sobre el requisito de separación del cargo para participar en elección consecutiva.

Al respecto, el artículo 27, fracción VII, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, dispone que **es atribución del Consejo General** atender y resolver las solicitudes y **consultas** que requieran los ciudadanos, partidos o candidatos con motivo del proceso comicial, lo que implica que la respuesta que se dé a una consulta que planteen a la autoridad administrativa electoral con motivo del proceso electoral, deberá ser emitida mediante una actuación colegiada del *Consejo General* y no sólo por su Secretario Ejecutivo.

En esas condiciones, si el *Acto Impugnado* fue emitido por el Secretario Ejecutivo, siguiendo las indicaciones –según menciona en el oficio- del Presidente del *Consejo General*, sin tener atribuciones para ello, lo procedente es declararlo insubsistente.

² Jurisprudencia emitida por la Sala Superior, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 11 y 12.

No obstante lo anterior, tomando en cuenta que el requisito de separación del cargo para que los integrantes de los ayuntamientos puedan contender en una elección consecutiva, sería exigible a partir del próximo dos de abril, y que los *Actores* no tienen la certeza jurídica de que les sea exigible porque consideran que ya existen pronunciamientos de inconstitucionalidad de ese requisito por parte de la *Suprema Corte*, esta autoridad procede a realizar el estudio atinente³ en aras de **salvaguardar y garantizar la certeza como uno de los principios rectores del proceso electoral**, respecto de si es necesario o no separarse del cargo que ostentan.

Lo anterior porque los *Actores* poseen el derecho a tener certeza de las reglas que serán aplicables para la elección consecutiva al cargo de presidentes municipales en los ayuntamientos de Calera, Río Grande y General Enrique Estrada, en el proceso electoral local 2017-2018, en su intención de aspirar a la reelección, lo que amerita que dichos ciudadanos obtengan un pronunciamiento de este órgano jurisdiccional, tal como ellos lo solicitan en su demanda, como a continuación se muestra:

“[...]”

En ese contexto, es necesario que ese H. Tribunal de Justicia Electoral, se pronuncie sobre la inaplicación de los preceptos que fundamentan la respuesta a la consulta dada por la autoridad responsable, que evidentemente restringe el derecho fundamental de ser votado en relación con el desempeño y la permanencia en el cargo.

Los mencionados preceptos fundatorios de la respuesta emitida, al ser contrarios a la Ley Suprema, deben inaplicarse, dado que impiden nuestra permanencia en el cargo de Presidentes Municipales, cuando al mismo tiempo, tenemos la autorización del partido para presentarnos a la elección consecutiva que consagra el artículo 115 Constitucional.

De acuerdo con la competencia de ese Tribunal de Justicia Electoral, es su facultad realizar el control de constitucionalidad difuso, para que en el caso concreto, resuelva la inaplicación de dicha legislación y normativa,

³ En igual sentido se ha pronunciado la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, al resolver el asunto de clave SM-JDC-40/2014.

que veta el derecho del desempeño del cargo conferido por la voluntad popular, so pretexto de incidir directamente en causa inelegibilidad para reelegirse.

De resolverse el problema constitucional de las normas aplicadas a la esfera de nuestro derecho fundamental del desempeño y permanencia en el cargo, y al mismo tiempo, el ejercicio del desempeño de reelección (con el aval de nuestro partido político) se materializaría el parámetro constitucional-convencional y la seguridad jurídica que la autoridad responsable no satisface.

Por lo tanto, nuestra causa de pedir en esencia, es la inaplicación del **artículo 118, fracción III, inciso d)**, de la Constitución Política del Estado, **artículo 14, fracción V, en la parte conducente y párrafo con numeral 2**, de la Ley Electoral del Estado y **en vía de consecuencia, aquellas normas internas** del IEEZ, (criterios en el tema y Lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular), que instrumenten indebidamente la restricción al derecho de permanencia y desempeño del cargo en el caso de presentación a la elección consecutiva.

[...].”

4.4 Los artículos 118 de la Constitución Local y el 14 de la Ley Electoral, no genera afectación a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan reelegirse

De entrada es pertinente precisar que los *Actores* piden que se les inapliquen los artículos 118, fracción III, inciso d) de la *Constitución Local*; 14, numeral 1, fracción V, en la parte conducente, y numeral 2, de la *Ley Electoral*; y aquellas normas internas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas que prevean la exigencia de separación del cargo, esto es, tanto las que disponen la obligación de separación del cargo como requisito de elegibilidad para los candidatos que contendrán por primera vez, como la diversa exigencia de separación que se hace para los que estén ejerciendo un cargo de elección popular y tengan la intención de reelegirse.

Al respecto, ya existe un criterio de la *Suprema Corte* que resulta de

observancia obligatoria para esta autoridad⁴; el asumido en la Acción de Inconstitucionalidad 83/2017 en el sentido de que no se debe equiparar la regulación de la separación del cargo como requisito de elegibilidad para contender por primera vez a una elección de ayuntamiento, al deber de separación del cargo de una persona que se pretende reelegir en el mismo, porque **tienen una lógica distinta y atienden a finalidades distintas**.

La razón por la que la *Suprema Corte* llegó a esa conclusión fue porque, mientras que la finalidad de que se separen del cargo quienes contendrán por primera vez es asegurar en mayor grado la imparcialidad y neutralidad de las funciones públicas del ayuntamiento; la finalidad de separación del cargo para quienes aspiren a la elección consecutiva es diversa, pues en ese caso debe tenerse en cuenta que el objetivo de la reelección es la gobernabilidad y la continuidad de los proyectos de gobierno, por lo que, es evidente que no atienden al mismo fin⁵.

Entonces, partiendo de esa distinción, en el presente asunto, se analizará exclusivamente el requisito de separación del cargo en tratándose de elección consecutiva, y no el requisito en ambos casos como lo pedían los *Actores*.

Esto es así, porque el requisito de separación del cargo como requisito de elegibilidad contenido en los artículos 118, fracción III, inciso d) de la *Constitución Local*; 14, numeral 1, fracción V, en nada les afecta, pues va dirigido a quienes pretendan participar por primera vez y los *Actores* no se encuentran en ese supuesto jurídico; motivo por el cual, el análisis de proporcionalidad se limitará al requisito de separación del cargo de los integrantes de los ayuntamientos que pretendan participar en una elección consecutiva contenido en el numeral 2, del artículo 14, de la *Ley Electoral*;

⁴ De conformidad con la jurisprudencia 94/2011 en la que se precisa que las consideraciones sustentadas en una acción de inconstitucionalidad que obtengan ocho votos o más serán consideradas como jurisprudencia, y por tanto de observancia obligatoria para los tribunales electorales.

⁵ Consideraciones que pueden ser consultables en el Considerando Noveno de la Acción de Inconstitucionalidad 83/2017.

así como en los diversos 11, en la porción normativa correspondiente y 12, de los *Criterios para la postulación consecutiva de candidatos*.

4.5 Análisis de constitucionalidad del requisito de separación del cargo en elección consecutiva

4.5.1 Metodología para estudiar la constitucionalidad de la norma

La *Sala Superior* ha sostenido que de una interpretación sistemática de los artículo 1° y 133 de la *Constitución Federal*, se puede deducir que los tribunales electorales locales tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la *Constitución Federal* y los tratados internacionales, realizar un test de proporcionalidad y, en su caso, inaplicarlas en un asunto concreto cuando sean contrarias a la norma fundamental⁶, toda vez que cuentan con atribuciones para restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia.

Para tal efecto, la *Suprema Corte* ha desarrollado la metodología para analizar medidas legislativas que limiten derechos fundamentales⁷, describiendo que el examen debe realizarse a través de dos fases, a saber:

Primera fase. En un inicio se debe precisar cuáles son las conductas cubiertas a primera vista o inicialmente por el derecho; de manera posterior, se procederá a verificar si la medida legislativa contenida en la norma impugnada tiene efecto sobre dicha conducta; al finalizar el análisis, si la conclusión es negativa terminará el ejercicio, pero si es positivo, se procederá al siguiente nivel del examen.

Segunda fase. En este punto, deberá examinarse si existe una justificación constitucional para que, en el caso en concreto, la medida

⁶ Tesis IV/2014 de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES".

⁷ Véase la tesis 1a. CCLXIII/2016 de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, Página 915.

legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente al derecho.

Para ello, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, esa característica genera algunas veces que estén en colisión, situación que debe ser resuelta mediante un *test de proporcionalidad*, el cual consiste en corroborar si la intervención que se realiza al derecho fundamental es constitucional, para ello debe corroborarse que:

- La intervención legislativa persiga un **fin** constitucionalmente **valido**.
- La medida resulte **idónea** para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional.
- Que la medida sea **necesaria**, es decir, que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- Que sea **proporcional**, esto es, que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Con base en esta metodología se realizará el estudio de constitucionalidad de las porciones normativas denunciadas por los *Actores*.

4.5.2 Obligación de separarse del cargo, frente al derecho de ser votado de manera consecutiva.

De inicio, encontramos que a nivel constitucional en el año dos mil catorce, se realizó una reforma al artículo 115⁸, dicha modificación reconoce a todo integrante de los ayuntamientos el derecho a participar en una elección consecutiva por un periodo adicional.

⁸ “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

Así, el sistema de elección consecutiva eliminó la restricción que existía al derecho de ser votado, debido a que anteriormente no se permitía a los integrantes de un Ayuntamiento competir por el mismo cargo de elección para el cual fueron electos en la elección anterior, sólo hasta que trascurriera un periodo de elección; esta reforma también se traduce en una ampliación del derecho a ser votado porque, previo cumplimiento de diversos requisitos, les permite en caso de ser su deseo postularse para el mismo cargo.

Sin embargo, para ejercer ese derecho de ser votado en una elección consecutiva la Ley Electoral en su artículo 14, numeral 2⁹, refiere que los integrantes de los ayuntamientos, por ambos principios, deberán separarse del cargo noventa días antes del día de la elección.

Esa misma obligación, también se precisa en los *Criterios para la postulación consecutiva de candidatos* emitidos por el *Consejo General*, en el apartado B, numerales 11 y 12¹⁰.

Precisamente, por esta condición de excepción explícita para ejercer el derecho a ser votado, es que los *Actores* solicitan se revise su constitucionalidad.

En este contexto, este Tribunal estima que, la condición de separarse noventa días antes del día de la elección a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan postularse para el mismo cargo en elección consecutiva, incide en el derecho fundamental de ser votado de los

⁹ Artículo 14, numeral 2. “Para ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, los integrantes del Ayuntamiento deberán separarse del cargo noventa días antes de la elección.”

¹⁰ **11.** Las Diputadas, los Diputados e **integrantes de los Ayuntamientos** que pretendan **contender** por la vía de la **elección consecutiva en el proceso electoral 2017-2018**, deberán **cumplir** con los requisitos señalados en los artículos 53, 118, fracción III de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 12 y **14 de la Ley Electoral**; 8 y 9 de los Lineamientos de Registro, 13 y 14 del Reglamento, según corresponda.

12. Para **ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva** por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, los Diputados, las Diputadas e **integrantes de los Ayuntamientos** deberán **separarse del cargo noventa días antes** del día de la elección. (Lo resaltado en negritas fue agregado por quien resuelve).

Actores y prima facie –a primera vista- pudiera obstaculizar el ejercicio pleno del derecho fundamental señalado.

4.5.3 Test de proporcionalidad.

Agotada la primera fase, y toda vez que la medida de separación del cargo podría tener un impacto en el ejercicio derecho humano de ser votado, lo procedente es verificar si la medida legislativa, tiene justificación constitucional, para lo cual deberá realizarse el estudio de proporcionalidad en sentido amplio a la luz de los elementos antes mencionados; **a.** Verificar que el fin sea constitucionalmente válido; **b.** Que la medida sea idónea; **c.** Que no constituya un límite innecesario y **d.** que no sea desproporcionada.

a. El requisito de separación del cargo tiene una finalidad constitucionalmente válida

Para llegar a la afirmación antes referida, debe analizarse si el requisito de separación del cargo combatido por los *Actores* persigue una finalidad constitucionalmente válida, esto es, si logra la consecución de su fin¹¹.

En esa tesitura, conforme en los artículos 41, párrafo segundo, base V y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la *Constitución Federal*, encontramos que la renovación de los poderes públicos locales, se realiza mediante la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas; en ellas se debe ver reflejada la voluntad de los votantes de manera cierta y positiva en el resultado, para garantizar una democracia efectiva.

Aunado a lo anterior, existe la necesidad de garantizar y velar por un adecuado uso de los recursos públicos, conforme a la exigencia contenida por el artículo 134, párrafo primero, de la *Constitución Federal*.

Lo que el legislador zacatecano materializó al imponer el requisito de separación del cargo contenido en el artículo 14, numeral 2, de la *Ley*

¹¹ Sirvió de apoyo para el argumento en forma orientadora, la Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, noviembre de 2016.

Electoral, ya que fue con el propósito de evitar que los integrantes de los ayuntamientos que sean postulados como candidatos en elección consecutiva, tengan la posibilidad de disponer ilícitamente de recursos públicos¹².

De esta manera, es posible advertir que la medida legislativa analizada – la exigencia de separación del cargo- cumple con la característica de tener un fin legítimo, al encaminarse a impedir la disposición ilícita de recursos públicos; por lo anterior, sin duda, dicha medida legislativa tiene un fin constitucionalmente válido.

b. Resulta idóneo el requisito de separación del cargo para evitar disponer ilícitamente de recursos públicos

Ahora, procedemos a verificar si la medida alcanza el fin perseguido¹³, es decir, si la medida de separación del cargo implementada por el legislador es idónea para salvaguardar el uso adecuado de los recursos públicos.

En ese sentido, debe analizarse si dicha exigencia de separación del cargo es una medida idónea, aun con intervención al derecho de ser votado, porque dicha restricción constituye un medio para lograr la finalidad.

Al respecto, la medida legislativa y las porciones normativas analizadas establecen como medida para la consecución del fin constitucional, lo siguiente:

Artículo 14, de la Ley Electoral.

[...]

2. Para ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, los integrantes del Ayuntamiento deberán separarse del cargo noventa días antes de la elección.

[...].”

Artículos 11 y 12 de los Criterios para la postulación consecutiva de candidatos.

“11. Las Diputadas, los Diputados e **integrantes de los Ayuntamientos** que pretendan **contender** por la vía de la **elección consecutiva en el proceso**

¹² Esencia de la exposición de motivos consultable en <http://www.congresoac.gob.mx/coz/images/uploads/20150604000837.pdf>.

¹³ Véase como orientadora, la Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: “SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”, emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, noviembre de 2016.

electoral 2017-2018, deberán **cumplir** con los requisitos señalados en los artículos 53, 118, fracción III de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 12 y **14 de la Ley Electoral**; 8 y 9 de los Lineamientos de Registro, 13 y 14 del Reglamento, según corresponda.

12. Para **ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva** por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, los Diputados, las Diputadas e **integrantes de los Ayuntamientos** deberán **separarse del cargo noventa días antes** del día de la elección.

[...]¹⁴.”

De ahí, puede destacarse que el mecanismo descrito líneas arriba, fue implementado para lograr el fin perseguido, es decir, tiene como propósito que los integrantes de los ayuntamientos, por ambos principios, que pretendan contender en una elección consecutiva se separen noventa días antes del día de la elección, esto para evitar que tengan la posibilidad de utilizar los recursos públicos y las funciones que tienen a su cargo, lo que podría generar ventaja ante el electorado.

Por ello, se afirma que las normas cuestionadas colman el requisito de idoneidad, debido a que de su examen se advierte que la medida restrictiva del derecho a ser votado contribuye de algún modo a lograr la finalidad constitucionalmente válida.

Es decir, si bien los *Actores* como integrantes de un Ayuntamiento tienen el derecho humano a ser votados en una elección consecutiva, también cierto es que la condición para ejercer este derecho consistente en que se separen noventa días antes de la elección genera una intervención a ese derecho, pero dicha medida contribuye a lograr que los ciudadanos con calidad de candidatos y servidores públicos de un Ayuntamiento que participan en una elección consecutiva no utilicen funciones y recursos a su cargo.

De esta manera, dada la relación de la medida establecida con el fin perseguido, se considera que las porciones normativas analizadas cumplen con el parámetro de idoneidad.

¹⁴ Quien resuelve realizó el resalto en negritas.

c. El requisito de separación del cargo, no cumple con el criterio de necesidad.

La *Suprema Corte* ha establecido que el estudio de necesidad¹⁵ implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo, determinar si estas alternativas intervienen con menor necesidad el derecho fundamental afectado.

Como quedó asentado, los artículos 14, numeral 2, de la *Ley Electoral*, así como los artículos 11 y 12 de los *Criterios para la postulación consecutiva de candidatos* prevén una medida legislativa que constituye un límite al derecho humano de ser votado y de permanencia en el cargo, dicho límite persigue un fin legítimo, consistente en salvaguardar la imparcialidad en el uso de recursos públicos.

Sin embargo, a juicio de esta autoridad, ese requisito no cumple el parámetro de necesidad porque **existen otras medidas** que también son **idóneas, para proteger la imparcialidad en el uso de los recursos públicos**, medidas que, a su vez, son menos lesivas del ejercicio del derecho humano a ser votado y de permanencia en el cargo.

En efecto, el marco normativo federal y estatal, prevé un cúmulo de medidas encaminadas a garantizar el adecuado uso de los recursos públicos por parte de los servidores públicos, a fin de que éstos no sean utilizados para favorecer a algún candidato en una contienda electoral, tales como:

- El artículo 134, de la *Constitucional Federal*, en lo que al caso interesa, dispone que los servidores públicos de los municipios, tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad sin influir en la equidad

¹⁵ De acuerdo con el criterio orientador establecido en la tesis 1ª.CCLXX/2016 (10a.), de rubro: TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.

de la competencia entre los partidos políticos; en relación con el cual, el artículo 417, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral*, dispone el Procedimiento Especial Sancionador será procedente para resolver las denuncias que se interpongan cuando se vulnere, precisamente, lo establecido en el artículo 134, constitucional.

- Por su parte la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en sus artículo 14, en relación con el 11 contempla la responsabilidad penal a aquellos servidores públicos que destinen, utilicen o permitan la utilización ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato.
- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 449, inciso a, establece como infracción a los servidores públicos la utilización de programas sociales y de sus recursos con la finalidad de incidir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de un partido político o candidato.
- A su vez, el artículo 36, párrafo segundo de la *Constitución Local* establece otra medida para salvaguardar dicho principio, pues dispone que “*Los servidores públicos tendrán en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad y deberán abstenerse de participar para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y los candidatos independientes*”.
- De igual modo, el artículo 138, de la *Constitución Local* prevé que existirá un Sistema Estatal Anticorrupción que será la instancia de coordinación entre las autoridades, órganos, organismos y tribunales competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

- Asimismo, salvaguardando que los servidores públicos no hagan uso indebido de recursos, el artículo 79, numeral 4, de la *Ley Electoral* prevé que desde el inicio de las campañas electorales y hasta la jornada electoral no se podrá difundir propaganda gubernamental.
- En sintonía con lo anterior, el artículo 136, numeral 5, en relación con el diverso 396, numeral 1, fracción V, de la *Ley Electoral* establece que la entrega de apoyos, en especie o económicos derivados de los programas gubernamentales no debe ser condicionada con fines electorales y, que la violación a dicho precepto, será sancionada de conformidad con la Ley de Delitos Electorales.

Por lo anterior, se puede concluir que el sistema normativo constitucional y legal, establece mecanismos para salvaguardar la imparcialidad en el uso de recursos públicos otorgados a los órganos de gobierno con el fin de que estos no sean utilizados con fines electorales a efecto de salvaguardar los principios rectores del derecho electoral.

De ahí que, si las medidas de control antes citadas, son igualmente idóneas para salvaguardar el fin legítimo de garantizar la imparcialidad del uso indebido de recursos públicos, es evidente que el requisito de separación del cargo **no puede considerarse necesario**¹⁶, porque existen múltiples mecanismos legales y constitucionales con los que se puede vigilar la observancia del principio de imparcialidad de uso de recursos públicos.

Medidas que además de idóneas, contienen los medios para hacer eficaz su observancia, pues para tal efecto existe el Procedimiento Especial Sancionador para investigar infracciones electorales, e incluso, el artículo 122, de la *Constitución Local* dispone que los miembros del Ayuntamiento, son personalmente responsables de los actos que en el ejercicio de sus

¹⁶ Sirve de criterio orientador para esta autoridad en adoptado por la Sala Regional Monterrey al emitir las sentencias de clave SM-JDC-91/2018 y SM-JDC-92/2018.

funciones ejecuten en contravención de las leyes, por lo que, quedarán sujetos al régimen estatal de responsabilidades administrativas cuyas sanciones pueden ser incluso, la destitución o inhabilitación, conforme a lo dispuesto por el artículo 150, fracción I, de la *Constitución Local*.

d. El requisito de separación del cargo no es proporcional.

Finalmente, el examen de la **proporcionalidad** en sentido estricto, requiere que se determine si la intervención al derecho se justifica por la importancia del fin legítimo que se busca, es decir, en este paso es que se realiza la ponderación propiamente, para determinar si una restricción guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, y se efectúa un balance de las ventajas que entraña la restricción, y si éstas compensan la intrusión en el ejercicio del derecho, debido a los beneficios que implica para la sociedad en general.

En el presente caso, si en el apartado anterior se concluyó que la obligación de separarse del cargo no es una medida legislativa necesaria para salvaguardar el principio por el cual se dispuso dicha restricción, es evidente, que se trata de una **exigencia desmedida e injustificada**, pues si existen otros mecanismos para proteger el principio de imparcialidad de recursos, la regla de separación del cargo se torna **excesiva** y por tanto puede ser inaplicada.

En conclusión, al evidenciarse que la porción normativa que se cuestiona no cumple los criterios de necesidad y proporcionalidad lo procedente es decretar la inaplicación del artículo 14, numeral 2 de la *Ley Electoral*, así como las porciones normativas de los artículos 11, y 12, de los *Criterios para la postulación consecutiva de candidatos* que obliga a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan participar en elección consecutiva a separarse del cargo noventa días antes de la elección.

Precisado lo anterior, y toda vez que dicha disposición sirve como fundamento del aparato normativo rector del proceso electoral en el estado de Zacatecas, lo conducente es **declarar la inaplicación de**

todas aquellas normas que establezcan tal restricción como una condición para que quienes busquen la reelección en algún ayuntamiento puedan participar sin necesidad de separarse del cargo.

Además, si atendiendo al plazo de separación del cargo que les era exigible, existieran integrantes de los ayuntamientos que se hubieran separado de su encargo, si así lo desean, pueden regresar a ocupar su cargo público, debiendo sujetarse, rigurosamente a lo dispuesto en el artículo 134 de la *Constitución Federal*.

5. EFECTOS

Por todo lo anterior, los efectos de esta sentencia son:

- I. Declarar **insubsistente** el oficio impugnado.
- II. **Inaplicar** la porción normativa del artículo 14, numeral 2, de la *Ley Electoral*; que contiene la obligación de separarse del cargo a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan participar en una elección consecutiva.
- III. Como consecuencia de la inaplicación, **modificar** los “Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional”, específicamente en las porciones normativas de los artículos 11 y 12 que enseguida se resaltan.

11. Las Diputadas, los Diputados e **integrantes de los Ayuntamientos que pretendan contender por la vía de la elección consecutiva en el proceso electoral 2017-2018**, deberán cumplir con los requisitos señalados en los artículos 53, 118, fracción III de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 12 y **14 de la Ley Electoral**; 8 y 9 de los Lineamientos de Registro, 13 y 14 del Reglamento, según corresponda.

12. **Para ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva** por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, los Diputados, las Diputadas e **integrantes de los Ayuntamientos deberán separarse del cargo noventa días antes del día de la elección.**

IV. Ordenar a la autoridad administrativa electoral que emita un acuerdo modificatorio a dichos criterios en el que se precise que no es necesario el requisito de separación del cargo, en tratándose de reelección en ayuntamientos.

V. Si atendiendo al plazo de separación del cargo que les era exigible, existieran integrantes de los ayuntamientos que se hubieran separado de su encargo, si así lo desean, pueden regresar a ocupar su cargo público, debiendo sujetarse, rigurosamente a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **declara insubsistente** el oficio IEEZ-02/0673/18 emitido por el Secretario Ejecutivo del Consejo General, al considerar que fue emitido por quien no tiene facultades para ello.

SEGUNDO. Se **inaplica** la porción normativa del artículo 14, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; que contiene la obligación de separarse del cargo a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan participar en una elección consecutiva.

TERCERO. En consecuencia, se **modifican** las porciones normativas atinentes de los artículos 11 y 12 de los “Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional”.

CUARTO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas que dentro del término de **48 horas**, contadas a partir de que le sea notificada la presente resolución, emita un acuerdo modificatorio a dichos criterios **en el que se precise que no es necesario el requisito de separación del cargo**, en tratándose de elección consecutiva de

ayuntamientos, y una vez hecho lo anterior, que informe a esta autoridad, dentro de las **24 horas** siguientes a que ello ocurra.

Notifíquese como corresponda.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**JUAN DE JESÚS ALVARADO
SÁNCHEZ**

**HILDA LORENA ANAYA
ÁLVAREZ**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**NORMA ANGÉLICA
CONTRERAS MAGADÁN**

**JOSÉ ANTONIO RINCÓN
GONZÁLEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ROCÍO POSADAS RAMÍREZ

CERTIFICACIÓN. La Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, hace constar que las firmas plasmadas en la presente foja, corresponden a la sentencia de veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, dictada dentro del expediente TRIJEZ-JDC-17/2018. **Doy fe.**

versión pública