

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.
PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de diciembre de dos mil once.

VO. BO.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

COTEJADO.

PRIMERO. Presentación de la demanda, normas impugnadas y autoridades. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciocho de noviembre de dos mil once, Gustavo Madero Muñoz, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos reformado mediante el Decreto Número 1371 y el artículo **segundo transitorio** de dicho decreto, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”,

órgano de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el diecinueve de octubre de dos mil once; asimismo, señaló como autoridades emisoras y promulgadoras de dicho ordenamiento al Congreso del Estado de Morelos y al Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como a los Ayuntamientos del Estado de Morelos indicados en el artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en relación con el 147 del mismo ordenamiento, respectivamente.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados, antecedentes y conceptos de invalidez. El partido político promovente señaló que las normas cuya invalidez demanda son violatorias de los artículos 1º; 35, fracción II; 105, fracción II, penúltimo párrafo; 116, fracción IV, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al efecto, expresó los conceptos de invalidez que, a continuación, se señalan:

Primero. El artículo 117, fracción V, de la Constitución local viola los artículos 1º, 35, fracción II y 134 de la Constitución Federal, así como los numerales 23 y 24 de la Convención, en la medida en que autoriza, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo a ser elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios.

En lo conducente, los referidos preceptos de la Constitución Federal disponen: (Se transcriben).

Por su parte, los aludidos preceptos de la Convención dicen: (Se transcriben).

De lo anterior se deduce, para efectos de la tesis a demostrar, que la Constitución Federal y la Convención reconocen a todas las personas el derecho

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

político de ser votado en condiciones generales de igualdad, el cual no puede restringirse ni suspenderse, salvo exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, o bien, en los casos y condiciones que la Constitución establece; que las normas relativas a dichos derechos deben interpretarse de conformidad con la Constitución Federal y con la Convención; y que todos los servidores públicos sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo que deben garantizar las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación.

Ahora bien, el cuestionado artículo 117, fracción V, de la Constitución Local, establece: **(Se transcriben).**

Como se advierte, el precepto de la Constitución Local faculta, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo como elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios. En este trato desigual de dos situaciones jurídicas iguales el que precisamente torna inconstitucional el artículo impugnado en su fracción V.

La norma impugnada establece una obligación a los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios para que sean elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales, consistente en la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no exige respecto de los funcionarios o empleados del Poder Legislativo. Por tanto, hay que dilucidar: 1. Si la restricción -separación del cargo- del derecho a ser votado en condiciones generales de igualdad en esos términos es, per se, constitucionalmente válida; y 2. De ser constitucional, si el trato diferenciado respeta el requisito de razonabilidad.

Por cuanto a la restricción, consistente en que todos los funcionarios o empleados públicos deban separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, hay que destacar que ello tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, en el que se establece que todos los servidores públicos, sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En ese tenor, podemos afirmar que la restricción en comento persigue un fin constitucionalmente válido, que es garantizar que los servidores públicos apliquen en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, estableció: **(Se transcribe).**

Por tanto, la restricción busca que todos los servidores públicos, sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan, en todo momento y sin

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

excepción, apliquen con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, a fin de garantizar la equidad en la contienda electoral según se trate. A lo que sigue determinar si el trato diferenciado que establece el artículo 117, fracción V, de la Constitución Local, respeta los parámetros de razonabilidad, aunque por los motivos expuestos podemos anticipar su incompatibilidad con el artículo 134 de la Constitución Federal.

El Congreso del Estado, para reformar la fracción V del artículo 117 de la Constitución Local, consideró: (Se transcribe).

En síntesis, el Congreso del Estado de Morelos consideró que solo los integrantes del Poder Ejecutivo y Judicial deben separarse de su cargo noventa días antes de la elección de integrantes de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal, en razón de que, los primeros, son los únicos que aplican recursos públicos que les permitirían hacer proselitismo o dispendio, con el inmediato efecto de influir en el voto de los ciudadanos; y, los segundos, porque si bien no administran recursos, lo cierto es que se pueden ver favorecidos por la relación que guardan con los tribunales electorales, en una sentencia de carácter electoral; además de que las consecuencias de que los legisladores se separen de sus funciones ocasionarían un desequilibrio económico y laboral para dicha institución, aunado a que los trabajos legislativos se perderían con la entrada de los diputados, cuyo ingreso debe darse en casos estrictamente necesarios.

Como primera inconsistencia, cabe destacar que las consideraciones no dicen nada respecto de los funcionarios o empleados de la Federación o de los municipios, es decir, si respecto de ellos se justifica la restricción al derecho de ser votados; lo cual queda superado si atendemos a la configuración de la norma en la que sí se les impuso el deber de separarse de sus respectivos cargos.

Sin embargo, lo que sí es una deficiencia -y de donde se advierte el vicio de inconstitucionalidad-, es que el legislador ordinario asume que los servidores públicos del Poder Ejecutivo son los únicos que pueden aplicar recursos públicos o desviarlos para favorecerse en una contienda electoral, sin advertir que también los recursos humanos y materiales de los que los legisladores también disponen - y que igualmente provienen del erario- pueden destinarse al propósito aludido; habida cuenta que los legisladores también ejercen recursos públicos en el ejercicio de sus actividades, como sucede con los fondos que reciben para ciertas actividades de atención a la sociedad. De igual forma, el legislador morelense olvida que la posición de un servidor público sin importar su pertenencia a determinado poder, también puede ser utilizada para influenciar o proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier autoridad. De ahí que, incluso, la tesis en que se sustenta su argumento justifique su inclusión en la multialudida restricción.

En esa medida, el artículo 117, fracción V, de la Constitución Local, es violatorio del principio de equidad en la contienda electoral y del derecho de ser votado en condiciones generales de igualdad, en tanto autoriza, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo como elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios; esto, con el inmediato efecto de que los legisladores puedan utilizar los recursos públicos financieros, materiales y humanos, así como su posición para colocarse en franca ventaja frente al resto de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

competidores, entre los que figuran ciudadanos ajenos al poder; situación que es contraria al artículo 134 de la Constitución Federal.

Por identidad de razón, es aplicable la Jurisprudencia P/J. 28/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 2591, con el rubro y texto: “RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUÉLLOS”. (Se transcribe).

Así las cosas, tomando en consideración las razones que constitucionalmente justifican la separación del cargo de todos los servidores públicos, sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan, como requisito de elegibilidad para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales, es que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 117, fracción V, de la Constitución Local, y decretar la reviviscencia de la norma vigente con anterioridad a la reforma, por ser esta acorde al régimen constitucional en tanto no excluye a los servidores públicos del Poder Legislativo para que se separen de sus cargos como requisito de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal.

Segundo. El artículo 117, fracción V, de la Constitución Local y el artículo segundo transitorio del decreto mil trescientos setenta y uno, viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, en la medida en que su entrada en vigor aconteció dentro de los noventa días previos al inicio del próximo proceso electoral.

El penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, establece: (Se transcribe).

Por su parte, el Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos señala: (Se transcribe).

De igual forma, el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, establece: (Se transcribe).

Para los efectos de lo anterior, el artículo 19 del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, señala: (Se transcribe).

Adicionalmente, el artículo 44 de la Constitución Local, dispone: (Se transcribe).

De estos artículos se tiene que en el Estado de Morelos, las elecciones ordinarias de los ayuntamientos se celebran cada tres años en las mismas fechas en que se efectúen las elecciones federales, esto es, el primer domingo de julio; que el proceso electoral relativo inicia seis meses antes del mes que corresponda al día de la elección, es decir, el primero de enero del año respectivo; y que para no vulnerar lo dispuesto, en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

Constitución Federal, el órgano legislativo del Estado no puede realizar modificaciones fundamentales del tres de octubre del año previo a la elección y hasta que concluya el proceso electoral de que se trate, en el entendido de que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto debe estar publicada en el órgano oficial del Estado.

En la especie, el diecinueve de octubre de dos mil diez, esto es, varios días después del último que la Constitución autoriza para realizar modificaciones fundamentales en materia electoral en la entidad morelense --dos de octubre--, se publicó el decreto mil trescientos setenta y uno, por el que se reformó el artículo 117, fracción V, de la Constitución Local, así como la declaratoria correspondiente.

*Ahora bien, el artículo segundo transitorio del decreto mil trescientos setenta y uno, por el que se reformó el cuestionado artículo 117, fracción V, de la Constitución Local, dice: **(Se transcribe)**.*

Como es lógico deducir, la reforma constitucional entró en vigor el mismo día de su publicación -diecinueve de octubre de dos mil once- puesto que tanto el decreto como la declaratoria se publicaron en la aludida fecha; lo que vulnera flagrantemente lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pues como quedó precisado, los noventa días previos al proceso electoral a que hace referencia este precepto para que no se realicen modificaciones fundamentales de una norma electoral, feneció el dos de octubre de este año.

Justamente, se trata de un vicio de inconstitucionalidad insuperable, cuyo efecto es negativo al confundir a los participantes respecto del conocimiento de las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público en el Estado; por lo que procede declarar su inconstitucionalidad lo antes posible.

TERCERO. Turno. En proveído de veintidós de noviembre de dos mil once, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el turno de los autos al Ministro José Fernando Franco González Salas para que fungiera como instructor y ponente.

CUARTO. Admisión y trámite. Por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil once, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad hecha valer.

QUINTO. Desahogo del requerimiento formulado al Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Morelos. Por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil once, el Ministro instructor ordenó se agregara al expediente para que surta sus efectos legales el oficio del Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de Morelos, quien informó que: “***el proceso electoral en el Estado de Morelos formula y legalmente iniciará con la sesión que para ese efecto celebre el consejo estatal electoral, el día domingo primero de enero del año dos mil doce***”; asimismo, tuvo por recibido el oficio y anexos del Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual remite copia certificada de las documentales solicitadas.

SEXTO. Declaración de tener por recibidos los informes de las autoridades. En proveído de primero de diciembre de dos mil once, el Ministro Instructor tuvo por recibidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.

SÉPTIMO. Informe de la autoridad emisora. El Congreso del Estado de Morelos, al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de la reforma impugnada, mediante las siguientes consideraciones:

Es cierto el acto impugnado. En sesión de fecha catorce de septiembre de dos mil once, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, aprobó el DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y UNO.- Por el que se reforma el artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4926 de fecha 19 de octubre de 2011.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

A través de dicho decreto se reformó la fracción V del numeral antes señalado, para quedar de la siguiente forma: **(Se transcribe)**.

Asimismo el DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y UNO contiene un artículo Segundo Transitorio que es del tenor literal siguiente: **(Se transcribe)**.

El texto anterior de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Morelos era el siguiente: **(Se transcribe)**.

La admisión del acto o norma general cuya invalidez se demanda, no implica la aceptación de esta autoridad, respecto de la inconstitucionalidad que indebidamente le atribuye la accionante, por lo que este órgano legislativo solicita sean declarados infundados los conceptos de invalidez que hace valer, puesto que la norma impugnada, de forma alguna transgrede los postulados de nuestra Carta Magna, tal como se expone a continuación:

En sus conceptos de invalidez, la actora señala que con la reforma a la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se transgrede lo dispuesto en los artículos 1º, 35 fracción II, penúltimo párrafo, 116, fracción IV y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y para tratar de justificar su afirmación, esencialmente refiere lo siguiente:

a). Que la Constitución Federal y la Convención reconocen a todas las personas el derecho político de ser votado en condiciones generales de igualdad, el cual no puede restringirse ni suspenderse, salvo exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, o bien, en los casos y condiciones que la Constitución establece;

b). Que las normas relativas a dichos derechos deben interpretarse de conformidad con la Constitución Federal y con la Convención; y que todos los servidores públicos sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo que deben garantizar las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación.

c). Que el artículo 117 fracción V, de la Constitución Política del Estado de Morelos, otorga un trato desigual de dos situaciones jurídicas iguales, al imponer la obligación a los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios, consistente en la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, para que puedan ser elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales, lo que no exige respecto de los funcionarios o empleados del Poder Legislativo.

En ese sentido, la actora señala que la restricción, consistente en que todos los funcionarios o empleados públicos deban separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, en el que se establece que todos los servidores públicos, sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, y que la restricción mencionada persigue un fin constitucionalmente válido, consistente en garantizar que los servidores públicos apliquen en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos. Por lo que incluso trae a colación el contenido de la resolución emitida por esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 55/2009.

A este respecto, debe señalarse que, además de que el promovente parte de un supuesto hipotético del que no puede hacerse depender la inconstitucionalidad del precepto impugnado, de su argumentación no se advierte en qué radica la violación al principio de legalidad, puesto que, de la lectura del reformado artículo 117 fracción V, de la Constitución Estatal que combate, no se desprende que los Diputados del Estado de Morelos, tengan preferencia sobre las demás personas que tengan aspiraciones a ser miembros de un ayuntamiento o a ocupar el cargo de ser ayudante municipal, que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos.

Este órgano legislativo considera que son erróneas las apreciaciones de la actora, puesto que parte de una premisa falsa, al creer que el artículo 134 de la Constitución Federal, necesariamente lleva implícita la obligación de los Diputados del Congreso del Estado de Morelos, de separarse de su cargo noventa días antes del día de la elección.

El artículo 134 constitucional que considera violentado el promovente, establece que los recursos económicos de que dispongan los Estados, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Para dichos efectos prevé que las entidades federativas tienen la obligación de establecer instancias técnicas que tengan la facultad de supervisar y fiscalizar los recursos públicos.

En otras palabras, la propia Constitución establece controles constitucionales y la obligación de establecer controles legales que tengan por objeto asegurarse que los recursos públicos sean manejados con transparencia, honradez, eficiencia, eficacia y economía.

Asimismo, requiere que la legislación que involucre el manejo de recursos públicos sea transparente, acorde con la veracidad que debe regir la gestión pública, y que permita los controles públicos que sobre los recursos públicos se exige. Regula también la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo de los bienes económicos que integran el presupuesto y gasto público.

El artículo 134 de la Constitución Federal fue reformado por última vez, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil ocho.

De conformidad con lo anterior, la Constitución Federal establece claras e ineludibles directrices aplicables a los órganos de gobierno, en lo referente a la utilización de los recursos públicos; y su administración eficaz, en tanto éstos se originan, por la fuente de la que provienen, y tienen como destino final los propios gobernados.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

Basta revisar los procesos legislativos de las últimas reformas realizadas al artículo 134 constitucional, para cerciorarse de que el espíritu del Constituyente Permanente fue la rendición de cuentas, la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, y que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y con suma eficacia, y tuvieron por objeto garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado deben destinarse a los fines para los cuales fueron recaudados, que el gasto de los recursos públicos sea eficiente y lograr resultados tangibles para la población que puedan ser demostrados, por lo que para dichos efectos se consideró imprescindible fortalecer las medidas para una rendición de cuentas oportuna y el uso transparente de los recursos públicos.

La Constitución Federal impone la obligación de establecer mecanismos para incrementar la calidad con la que se ejerce (31 gasto público, y para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas el los ciudadanos en la utilización de los recursos públicos. El Constituyente Permanente insistió en la obligatoriedad de dicha medida a los tres órdenes de gobierno No se trató de una reforma exclusiva para el Gobierno Federal, sino que se hizo extensiva también a los Gobiernos Locales.

La intención pues del Constituyente Permanente, fue reconocer el esfuerzo que hacen los gobernados, en general, para contribuir al gasto público, mejorando sustancialmente la manera en que el gobierno administra y utiliza los recursos públicos, incrementando la calidad del gasto, con la finalidad de lograr un gasto público más eficiente, eficaz y transparente, con una rendición de cuentas oportuna, con resultados tangibles para los ciudadanos.

Uno de los objetivos primordiales de la reforma fue fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, explicando puntualmente a los ciudadanos la forma en que el gobierno ha administrado los recursos que ha recibido, así como los resultados obtenidos a través de su ejercicio. La reforma buscó también fortalecer las obligaciones de los entes públicos para proveer información a la ciudadanía.

Así pues, no debe perderse de vista que el artículo 134 de nuestra carta Magna, fue reformado, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados.

En efecto, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así; para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.

Asimismo cabe recordar, que la adición de los párrafos sexto, séptimo y octavo (ahora séptimo, octavo y noveno) al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada mediante decreto publicado en el Diario oficial de fechas 13 de noviembre de 2007, tuvo como principal motivo, la crisis derivada del proceso electoral federal de 2006, en el que las autoridades

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

electorales fueron fuertemente cuestionadas desde su origen, así como la falta de una normatividad confiable y suficiente para afrontar los escenarios que en ese entonces se presentaron, siendo uno de los temas que más contribuyeron a ese descontento postelectoral, el supuesto uso inequitativo de recursos públicos para incidir en la contienda a través de propaganda en radio y televisión, así como de la contratación de difusión electoral por parte de actores ajenos a los procesos, como empresas el consejo coordinador empresarial, etcétera.

*Las reformas a la Constitución General de la República, aprobadas en noviembre de 2007, en materia electoral, tuvieron como principal objetivo, el de evitar que situaciones como las vividas se volvieran a presentar, por lo que uno de los principales aspectos de los que se ocupó la reforma al artículo 134, consistió en garantizar el manejo imparcial de los recursos, para evitar su utilización con el propósito de influir en el normal desarrollo de los procesos electorales, en detrimento del principio de equidad de la contienda. Parte esencial del nuevo esquema de garantías constitucionales fue la inclusión de diversas reglas para que los poderes, en general, den a conocer a la ciudadanía sus mensajes de carácter institucional. Para tal efecto, la reforma adicionó los tres últimos párrafos al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al efecto señalan: **(Se transcribe)**.*

Del texto constitucional transcrito se advierte que las adiciones establecieron una limitante para la difusión de propaganda institucional, lo cual tuvo como objeto claro, garantizar la imparcialidad de los órganos tratándose de los procesos electorales, y así evitar el uso de recursos públicos para el posicionamiento electoral de servidores, lo cual se corrobora con lo señalado en la propia Exposición de motivos de la Cámara de Senadores de fecha 31 de agosto de 2007, donde se dijo: "(...) Proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política".

*Esta finalidad de la norma constitucional también ha sido reconocida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien al fallar en la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008, y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, el 25 de septiembre de 2008, respecto de este tema señaló: **(Se transcribe)**.*

Ahora bien, en el octavo párrafo de dicho artículo contiene es una regla prohibitiva, pues prescribe lo que no se debe hacer en circunstancias determinadas; en ningún caso la propaganda difundida por cualquier organización del Estado incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En razón de lo anterior, para que pueda sostenerse válidamente que la autoridad electoral actúa con fundamento en el artículo 134 constitucional, se torna necesario precisar, en cada caso particular y concreto, que:

a) Se está en presencia de propaganda de naturaleza política o electoral.

b) Que dicha propaganda de tipo político o electoral sea difundir por alguna organización del Estado mexicano: un poder público, un órgano autónomo, una dependencia, alguna entidad de la administración pública, o cualquier otra colectividad considerada como unidad dentro del Estado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

c) Que en dicha propaganda política o electoral se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público.

En este orden de ideas, solamente la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, que pueda influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos, y que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, es susceptible de control y vigilancia por el Instituto Federal Electoral.

Al emitir la sentencia en la acción de inconstitucionalidad que refiere la accionante, así como al resolver la acción de inconstitucionalidad ese Tribunal Pleno se ha pronunciado ya sobre este tema al dirimir la Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, en donde ha señalado: **(Se transcribe)**.

Por lo que se reitera que el artículo 134 constitucional no establece la obligación implícita o explícita de que los diputados de la Legislatura Estatal, tengan que separarse de su cargo noventa días antes del día de la elección.

Por tal razón, se solicita respetuosamente a ese Tribunal Pleno, declare infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la accionante, toda vez que la norma impugnada no es contraria a la condición relativa a aplicar con imparcialidad los recursos, al establecer que, los precandidatos que ostenten un cargo de elección popular o desempeñen un puesto en la administración pública estatal o municipal y manejen recursos económicos y personales, no deberán emplearlos para promover su Imagen.

Ahora bien, en el decreto número Mil Trescientos Setenta y Uno, por el que se reforma la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el legislador de Morelos, señala en la parte que interesa lo siguiente:

En la iniciativa se señala lo siguiente: **(Se transcribe)**.

Asimismo, en las consideraciones del dictamen presentado al pleno, los Diputados integrantes de esta Junta Política y de Gobierno, dictaminadora, en su parte conducente manifestaron; **(Se transcribe)**.

Cabe señalar, que la Constitución Política del Estado de Morelos, contempla diversas restricciones para ser Gobernador, así tenemos que en el artículo 60 dispone que no puede ser Gobernador del Estado:

a). Los ministros de algún culto, salvo que hubieren dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal.

b). Los miembros del ejército mexicano y quienes tengan mando de fuerza dentro o fuera del Estado, que no se hayan separado del servicio activo con seis meses de anticipación, inmediatamente anteriores a las elecciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

c). Los que tengan algún empleo, cargo o comisión civil del Gobierno Federal, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de Justicia, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Presidentes Municipales, si no se separan de sus respectivas funciones cuando menos noventa días antes del día de la elección;

d). No podrán ser Gobernadores del Estado, ni ocupar puestos de elección popular en el siguiente proceso electoral, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral, los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, así como el personal directivo del Instituto Estatal Electoral ni los Consejeros del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, aún si se separan de sus funciones.

Sin embargo, no prevé ninguna restricción para que los diputados del Congreso del Estado, tengan que separarse de su cargo con anticipación a la fecha de la elección, puesto que por las características propias de las funciones legislativas, no implica ningún riesgo de que puedan influir a efecto de beneficiarse al contender electoralmente por este cargo de elección popular.

En nuestra Carta Magna, podemos ver que se establecen requisitos y restricciones para ocupar diversos cargos de elección popular, así tenemos que en el artículo 82, se prevé que para ser Presidente de la República, el no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, en caso de que el aspirante a ocupar la Presidencia pertenezca al ejército, sea Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá separarse del cargo cuando menos seis meses antes del día de la elección.

Con el propósito de reforzar las argumentaciones emitidas por los Diputados del Congreso del Estado, por su particular relevancia, es prudente hacer alusión a lo dispuesto por el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los requisitos para ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión, mismo que a continuación se transcribe: **(Se transcribe)**.

En efecto, para ocupar el cargo de Diputado Federal o Senador, la Constitución Federal exige diversos requisitos e implementa varias restricciones, entre las cuales se encuentra el de no ser ministro de algún culto religioso; por otro lado establece que los titulares de los organismos autónomos, los Secretarios o Subsecretarios de Estado, los titulares de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, los militares, entre otros, tengan que separarse de forma definitiva de sus funciones, cuando menos 90 días antes del día de la elección.

En cuanto a las personas que hayan sido Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados, Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejeros Electorales en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, y que aspiren a ocupar dichas curules, tendrán que separarse de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

Como puede observarse con meridiana claridad, en tratándose de servidores públicos de las entidades federativas la fracción V del precepto constitucional transcrito, prevé que:

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

En cuanto a los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, para poder ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, deberán separarse definitivamente de sus cargos cuando menos noventa días antes del día de la elección, lo que conduce a estimar que el vínculo entre el candidato y el cargo del que se debe separar, debe desaparecer decisivamente y sin duda alguna, dejando de tener cualquier relación con la actividad que desempeñaba, lo que es acorde con una interpretación sistemática y funcional del precepto - constitucional de mérito, ya que la limitación establecida por el Constituyente pretende que los funcionarios públicos ahí señalados o quienes ocuparon tales cargos, no puedan tener influencia preponderante en la decisión de su candidatura ni en la voluntad de los votantes del distrito electoral de las entidades donde ejerzan sus funciones.

Sin embargo, el artículo 55 constitucional, no determina la obligación para quienes ostenten el cargo de Diputado en alguna entidad federativa, y que deseen contender en una elección para ocupar el cargo de Diputado Federal o Senador al Congreso de la Unión, de separarse de su cargo, lo cual corrobora lo señalado en el Decreto MIL TRESCIENTOS SETENTA Y UNO, por el que se reforma la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, combatido por el actor, en el sentido de que no existe justificación para que los Diputados al Congreso del Estado de Morelos, tengan que separarse de su encargo, para poder contender electoralmente por un cargo de elección popular específicamente para ser miembro de un ayuntamiento o como ayudante municipal.

*En relación a la propuesta de reformas al artículo 55 constitucional, la Cámara de Senadores estimó que: **(Se transcribe)**.*

*Por su parte, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados dentro de las consideraciones del Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: **(Se transcribe)**.*

De esa forma, lo que realmente se pretende evitar con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política Federal, es que los servidores públicos utilicen los recursos económicos y humanos a su cargo, en su beneficio, lo cual desde luego es inaceptable; ya que los precandidatos que por ocupar un encargo tengan a la mano recursos públicos y de personal, no deben utilizarlos para promover su imagen de ninguna forma.

Sin embargo, el precepto impugnado a través de esta acción de inconstitucionalidad, no impacta de forma alguna los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos; en el de equidad de la competencia entre los partidos políticos, ni entre los precandidatos durante los procesos electorales, ni

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

mucho menos genera ventajas para aquel que ocupe una curul en el Congreso del Estado, puesto que como ya se ha dicho, las características especiales de la función legislativa, no permiten vislumbrar que se puede emplear personal o hacer uso de recursos materiales o económicos al alcance de esta clase de servidores públicos para promover su imagen.

En consecuencia, toda vez que el artículo 117 fracción V de la Constitución Política del Estado de Morelos no es violatorio del artículo 134 constitucional, se solicita respetuosamente a ese Tribunal Pleno declare infundados los conceptos de invalidez expuestos por la promovente, y en consecuencia determine la validez del precepto impugnado.

OCTAVO. Informe de la autoridad promulgadora. El Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, en el informe que le fue requerido, sostuvo, en síntesis, lo siguiente: Los actos atribuidos son ciertos, los cuales se realizaron en acatamiento a las facultades constitucionales con que cuenta el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, de conformidad con el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, sin que tales actos hayan sido motivo de impugnación por vicios propios. Al efecto, invoca la tesis de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA”.

NOVENO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior, al rendir su opinión, argumenta, en esencia, que el artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

Libre y Soberano de Morelos es inconstitucional, atento a las siguientes consideraciones:

Este órgano jurisdiccional electoral federal se ha pronunciado en diversas ejecutorias en torno a la exigibilidad del requisito de separación del cargo a los servidores públicos, con una antelación que permita garantizar condiciones de igualdad y equidad en la contienda electoral.

*Algunos de los precedentes en cuestión, dieron lugar a la integración de la tesis de jurisprudencia número 14/2009, visible a fojas 567 a 569, del Volumen 1 de la Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, que se inserta a continuación: **(Se transcribe)**.*

Así esta Sala Superior ha considerado que la finalidad de las normas que establecen la separación de cargos públicos para contender en un proceso electoral, consisten en la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en que prevalezca la igualdad de oportunidades en la contienda electoral (especialmente en las campañas electorales), así como la neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular, ya sea que hubieren sido designados o electos, y a fin de que no se beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión en la contienda, con quebranto de los principios que deben regir todo proceso electoral.

De esta manera, la exigencia de la norma que ahora se controvierte atenta contra esa finalidad al autorizar, por exclusión a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo local a ser elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal, sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, ya que no se garantiza la equidad en la contienda electoral en la entidad, como principio rector de cualquier proceso democrático, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir la igualdad de oportunidades de quienes aspiren a participar en la misma, pues la calidad de servidor público puede influir en las preferencias ciudadanas en detrimento de quienes no ostentan una responsabilidad pública, si no se separan del cargo en un plazo razonable.

Esto es, la naturaleza del cargo de servidor público resulta independiente de su adscripción a un poder federal o local o a un órgano municipal pues, en todos estos niveles de gobierno resulta incuestionable que disponen de recursos públicos susceptibles de utilizarse de manera indebida o contraria a Derecho, o bien para favorecer actos proselitistas que ejerzan influencia o proyecten determinada imagen o presión en el electorado o en las autoridades competentes para calificar los comicios o resolver las impugnaciones que al efecto se presenten en una contienda electoral, por lo que la intención del Constituyente Permanente en modo alguno se ve reflejada en la norma controvertida, al hacer una distinción sin sustento constitucional o legal alguno que resulta inequitativa entre unos y otros servidores públicos.

De ahí que es incuestionable que la norma controvertida resulta incompatible con el principio de equidad en la contienda, ya que los funcionarios o empleados del Poder Legislativo local podrían eventualmente obtener un beneficio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

de una situación ajena al procedimiento electivo que es, precisamente, el ejercicio de un cargo público sin separarse del mismo en el plazo establecido en la norma fundamental de dicha entidad federativa par todos los funcionarios públicos del Estado de Morelos.

En ese sentido, debe entenderse que la citada restricción sea extensiva a todos los candidatos que cuenten con calidades o situaciones jurídicas similares a aquellas previstas en la norma prohibitiva, generando con ello, coherencia y unidad en los requisitos que se deben satisfacer para participar en calidad de candidatos dentro de los procedimientos electivos de renovación de los integrantes de los Ayuntamientos como órganos de gobierno representantes de los intereses de la sociedad.

DÉCIMO. Alegatos. Por auto de seis de diciembre de dos mil once, el Ministro Instructor tuvo por formulado el pedimento de la Procuradora General de la República, sin que los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma impugnada hayan formulado alegatos dentro del plazo legalmente concedido.

DÉCIMO PRIMERO. Pedimento de la Procuradora General de la República. La Procuradora General de la República, en el pedimento formulado en este expediente, argumentó, en síntesis, en favor de declarar la invalidez del artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y, como consecuencia de ello, la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio del Decreto Número 1371.

DÉCIMO SEGUNDO. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, por proveído de seis de diciembre de dos mil once, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

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

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el partido político promovente de la acción plantea la incompatibilidad de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda. En este considerando se procede a analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

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

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto por el que se expidió el Decreto Número 1371 por el que se reformó el artículo 117 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Morelos se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano del gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el diecinueve de octubre de dos mil once; por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el veinte de octubre y vencería el dieciocho de noviembre de dos mil once.

El escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó el dieciocho de noviembre de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación según se advierte del sello que obra al reverso de la foja 19 del presente expediente; por lo que la demanda se presentó el último día del plazo correspondiente y, por ende, se hizo en forma oportuna, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.

TERCERO. Legitimación del promovente. Acto continuo se procede a analizar la legitimación del partido político promovente de la acción.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen:

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

(...)

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

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

(...)

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

“Artículo 62. (...)

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

De conformidad con los artículos transcritos, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

Se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales el promovente de la acción acredita su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Partido Acción Nacional, el cual es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, la demanda fue suscrita por Gustavo Madero Muñoz, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ese Partido Político, de quien se tiene por acreditado ese carácter con la certificación de fecha veinticinco de noviembre de dos mil once, expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, relativa a la integración del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 67, fracción I, en relación con el 64, fracción I, de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para representar legalmente al Partido Acción Nacional.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político nacional con registro acreditado ante el Instituto Federal Electoral y fue suscrita

por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen dicho instituto político; además de que las normas impugnadas son de naturaleza electoral,¹ toda vez que el artículo 117, fracción V, de la Constitución local, al establecer los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal,² regula aspectos directamente vinculados con la elección de los integrantes de los Ayuntamientos en el Estado de Morelos, cargos de elección popular cuyos principios se establecen en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal,³ y el artículo **segundo transitorio** del decreto impugnado establece la iniciación de vigencia de la señalada reforma constitucional a partir del diecinueve de octubre de dos mil once, lo que implica la aplicación de la disposición impugnada en el inminente proceso electoral local ordinario.

Cobran aplicación la tesis jurisprudencial plenaria P./J. 25/99, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

¹ Es preciso tener presente lo resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, en sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el catorce de enero de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en donde se estableció, de manera unánime, que no resultaba conveniente establecer “interpretaciones absolutas” de lo que significa el término “leyes electorales”, sino que en cada caso debería analizarse la naturaleza electoral de las normas impugnadas.

² De conformidad con el artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, los ayudantes municipales son autoridades auxiliares para los efectos de la propia ley, pero no tienen el carácter de servidores públicos municipales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 100 de la invocada ley.

³ “Artículo. 115.- [...]”

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

[...]

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

[...]”

MATERIA ELECTORAL. PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO”⁴ y la tesis, que lleva como rubro: “NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”⁵.

⁴ En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.

⁵ El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.", sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como

CUARTO. Causas de inejecutabilidad. Al no existir causas de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes las hagan valer o que de oficio se adviertan, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez hechos valer por el partido político promovente, es decir, se procederá a analizar el fondo del asunto.

Advertencia metodológica

Antes de entrar al estudio de fondo, es preciso explicitar la metodología seguida en la presente resolución.

En el escrito de demanda, el promovente hace valer dos conceptos de invalidez: El primero relacionado con la invalidez del artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y el segundo relativo a la violación de la prohibición constitucional establecida en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, para realizar reformas a las disposiciones generales en materia electoral 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse.

Ambos conceptos de invalidez entrañan planteamientos sustantivos. En el primero se aduce una violación al principio de igualdad y no discriminación. En lo concerniente al segundo

los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal.

concepto de invalidez, en particular, no constituye una violación de carácter procedimental cometida durante el procedimiento legislativo, como los vicios específicos que típicamente se hacen valer con respecto, por ejemplo, a que no hubo quórum o dictamen legislativo o se impidió la participación de las minorías y demás, sino una cuestión de fondo relativa a la temporalidad en que se expidió la norma impugnada, habida cuenta de la referida prohibición constitucional.

En tales condiciones, de los dos conceptos de invalidez mencionados, se determinó analizar, en forma preferente, el primer concepto de invalidez, y no así el segundo, ya que, de resultar fundado éste, el efecto hubiera sido, en su caso, la inaplicación de la reforma impugnada en el proceso electoral inmediato, en tanto que si el primero es fundado, entonces se expulsaría la norma impugnada; ruta que permite un control abstracto más eficaz.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.⁶

⁶ Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563. Texto: El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales". Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse

No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 32/2007, que lleva como rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS".⁷ No obstante, dicha tesis no es

ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales". En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado. [Énfasis añadido]

⁷ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página: 776. **Texto:** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la

aplicable al presente caso, toda vez que, primero, como se indicó, en el caso, no se está en presencia de alguna violación procesal, sino que los dos conceptos de invalidez hechos valer plantean violaciones de fondo y, segundo, la tesis deriva de una resolución (es decir, la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006), en la que jamás se abordó el tema de la prohibición constitucional establecida en el artículo 105 constitucional, sino que se plantearon violaciones cometidas en el procedimiento legislativo respectivo y que, a la postre, se estimaron invalidantes, emitiéndose una sentencia estimativa.

QUINTO. ESTUDIO DE FONDO. Requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal.

Disposiciones impugnadas

En primer término, conviene tener presentes el texto vigente del artículo 117 y el texto antes de la reforma, en el entendido de que, en la presente acción de inconstitucionalidad, sólo se impugna la fracción V, primer párrafo, del referido artículo (énfasis agregado):

jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto vigente</i>
<p>Artículo 117.- Los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal son:</p> <p>I.- Ser morelense por nacimiento, o ser morelense por residencia con antigüedad mínima de diez años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del Estado.</p> <p>II.- Tener cinco años de residencia en el Municipio o en la población en la que deban ejercer su cargo, respectivamente.</p> <p>III.- Saber leer y escribir.</p> <p>IV.- No ser ministro de algún culto, salvo que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución Federal.</p> <p>V.- No ser funcionario o empleado de la Federación, del Estado o de los Municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección.</p> <p>El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral, los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, así como el personal directivo del Instituto Estatal Electoral, aún si se separan de sus funciones, conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del Artículo 23 de la presente Constitución.</p> <p>VI.- Tampoco podrán ser, los que tuvieren mando de fuerza pública, si no se separan de su cargo o puesto noventa días antes del día de la elección; y</p> <p>VII.- El padre en concurrencia con el hijo; el esposo o esposa con el</p>	<p>Artículo 117.- Los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal son:</p> <p>I.- Ser morelense por nacimiento, o ser morelense por residencia con antigüedad mínima de diez años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del Estado.</p> <p>II.- Tener cinco años de residencia en el Municipio o en la población en la que deban ejercer su cargo, respectivamente.</p> <p>III.- Saber leer y escribir.</p> <p>IV.- No ser ministro de algún culto, salvo que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución Federal.</p> <p>V.- No ser funcionario o empleado de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección.</p> <p>El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral, los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, así como el personal directivo del Instituto Estatal Electoral, aún si se separan de sus funciones, conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del Artículo 23 de la presente Constitución.</p> <p>VI.- Tampoco podrán ser, los que tuvieren mando de fuerza pública, si no se separan de su cargo o puesto noventa días antes del día de la elección; y</p> <p>VII.- El padre en concurrencia con el hijo; el esposo o esposa con el</p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

cónyuge, el hermano con la del hermano, el primo con el primo, el socio con su consocio y el patrón con su dependiente.	cónyuge, el hermano con la del hermano, el primo con el primo, el socio con su consocio y el patrón con su dependiente.
---	---

En lo concerniente a la inteligencia de la porción normativa impugnada, es preciso señalar que la misma no establece una excepción expresa para que no se aplique a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo local, sino que su sentido y alcance se deriva por implicación de su texto expreso y de la intención objetiva del Poder Constituyente Permanente local.

Argumentos de invalidez

En su primer concepto de invalidez, el partido promovente sostiene, en síntesis, que: *el artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos viola los artículos 1º, 35, fracción II, y 134 de la Constitución Federal, así como los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en que autoriza, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo a ser elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios.*

De las disposiciones jurídicas citadas se deduce que la Constitución Federal y la Convención Americana sobre Derechos

Humanos reconocen a todas las personas el derecho político de ser votado, en condiciones generales de igualdad, el cual no puede restringirse ni suspenderse, salvo exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidades civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, o bien, en los casos y condiciones que la Constitución establece; que las normas relativas a dichos derechos deben interpretarse de conformidad con la Constitución Federal y con la Convención; y que todos los servidores públicos sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo que deben garantizar las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación.

El precepto local impugnado faculta, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo como elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios, y es —sostiene— este trato desigual de dos situaciones jurídicas iguales el que precisamente torna inconstitucional la fracción v del artículo 117 impugnado.

En efecto, que la norma impugnada establece una obligación a los funcionarios o empleados de la Federación, del

Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios para que sean elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales, consistente en la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no exige respecto de los funcionarios o empleados del Poder Legislativo.

Agrega que ciertamente la restricción en comento persigue un fin constitucionalmente válido, que es garantizar que los servidores públicos apliquen en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos. Al respecto invoca lo establecido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009.

Por lo tanto, la restricción busca que todos los servidores públicos, sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan, en todo momento y sin excepción, apliquen con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, a fin de garantizar la equidad en la contienda electoral según se trate.

Sin embargo, lo que sí constituye una condición de inconstitucionalidad, es que el legislador ordinario [sic] asume que los servidores públicos del Poder Ejecutivo son los únicos que pueden aplicar recursos públicos o desviarlos para favorecerse en una contienda electoral, sin advertir que también los recursos humanos y materiales de los que los legisladores también disponen —y que igualmente provienen del erario— pueden

destinarse al propósito aludido; habida cuenta que los legisladores también ejercen recursos públicos en el ejercicio de sus actividades, como sucede con los fondos que reciben para ciertas actividades de atención a la sociedad. De igual forma, el legislador morelense olvida que la posición de un servidor público sin importar su pertenencia a determinado poder, también puede ser utilizada para influenciar o proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier autoridad. De ahí que, incluso, la tesis en que sustenta su argumento justifique la inclusión de los servidores públicos del Poder Legislativo en la mencionada restricción.

*En esa medida, el artículo 117, fracción V, de la Constitución es violatorio del principio de equidad en la contienda electoral y del derecho a ser votado en condiciones generales de igualdad, en tanto autoriza, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo como elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los Municipios; esto, con el inmediato efecto de que los legisladores puedan utilizar los recursos públicos financieros, materiales y humanos, así como su posición para colocarse en franca desventaja frente al resto de competidores, entre los que figuran ciudadanos ajenos al poder, situación que es contraria al artículo 134 de la Constitución Federal. Al efecto, considera aplicable, por identidad de razón, la tesis jurisprudencial, de rubro: **RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA***

ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUÉLLOS.

Así, concluye, tomando en consideración las razones que constitucionalmente justifican la separación del cargo de todos los servidores públicos, sin importar el poder y orden jurídico al que pertenezcan, como requisito de elegibilidad para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales, es que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 117, fracción V, de la Constitución local y decretar la revivisencia de la norma vigente con anterioridad a la reforma, por ser ésta acorde con el régimen constitucional, en cuanto no excluye a los servidores públicos del Poder Legislativo para que se separen de sus cargos como requisito de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o ayudante municipal.

Como podrá advertirse, el partido político promovente, para tratar de mostrar la invalidez de la norma legal impugnada, aduce un argumento de desigualdad, toda vez que si bien, en principio, no objeta, en sí misma, la restricción contenida en el requisito de elegibilidad contenido en la fracción V del artículo 117 de la Constitución local, en cuanto a la exigibilidad del requisito de que los servidores públicos se separen de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección, pues estima que la restricción persigue un fin constitucionalmente válido (consistente

—en su concepto— en garantizar que los servidores públicos apliquen en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos), considera que es violatorio del principio de equidad en la contienda electoral y del derecho a ser votado en condiciones generales de igualdad, en la medida en que la porción normativa impugnada establece como sujetos normativos a los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo local o del Poder Judicial o de los municipios, pero no a los servidores públicos del Poder Legislativo, siendo que también ejercen recursos públicos en el ejercicio de sus actividades y su posición de servidores públicos puede utilizarse para proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier autoridad o ejercer influencia.

El concepto de invalidez es esencialmente **fundado**, como se muestra a continuación.

En primer término, es preciso señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan ser miembros de los Ayuntamientos,⁸ razón por la cual constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración del Legislador local y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de los Estados de la República han establecido requisitos variados y

⁸ El concepto de requisitos de elegibilidad de los miembros de los Ayuntamientos no es ajeno a la Constitución Federal. El párrafo último de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal dispone que los concejos municipales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

diferentes.⁹ En el caso concreto, el Constituyente estatal estableció en el artículo 117, fracción V, que un conjunto de servidores públicos del Estado y de la Federación, para poder ser candidatos a los cargos de Ayuntamiento o para ser Ayudante Municipal, debían separarse de sus respectivos cargos noventa días antes de la elección. En la norma impugnada se excluyó de esa obligación a los integrantes (empleados, funcionarios y Diputados) del Poder Legislativo estatal.

En tal virtud, es preciso realizar un examen de **razonabilidad** de la medida legislativa cuya invalidez se reclama. Concretamente, en respuesta a los argumentos de invalidez hechos valer, en particular, habida cuenta del argumento de desigualdad expresado, más allá de otras consideraciones hechas valer, el análisis se centrará primeramente en la distinción normativa establecida en la norma impugnada –desigualdad de tratamiento jurídico- para determinar si la misma tiene una justificación objetiva y razonable, o si, por el contrario, resulta arbitraria.

Al efecto, conviene tener presentes los textos de los artículos que se aducen violados:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

“Artículo. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos

⁹ En el presente caso individual, se realiza el análisis directo de la norma impugnada mediante un test de razonabilidad para determinar si la medida legislativa tiene una justificación objetiva y razonable, sin tener en cuenta otras legislaciones electorales de los Estados de la República, dada su libertad de configuración legislativa en la materia.

reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“Artículo. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

[...]”

Artículo. 134.- [...]

[...]

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

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

En el marco de una democracia constitucional, la igualdad consustancial a la democracia significa la posibilidad de alcanzar o retener el poder político. Uno de los principios torales de la igualdad democrática es el de asegurar la igualdad de oportunidades para ejercer el poder político. La igualdad democrática permea todos los derechos que permiten acceder al poder político. Así, entre ellos, se encuentran el derecho de los ciudadanos de votar en las elecciones populares, ser votado para todos los cargos de elección popular, y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, establecidos en el artículo 35, fracciones I y II, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de igualdad, consagrado en el artículo 1º constitucional debe entenderse como la exigencia de tratar igual a

los iguales y desigual a los desiguales. Asimismo, significa dar un trato igual de los derechos humanos.

El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Sin embargo, no toda diferencia introducida por el legislador es automáticamente indebida o ilegítima. Si bien en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. Lo que está prohibido es trazar distinciones arbitrarias o discriminatorias.¹⁰

¹⁰ Los pasos del test de igualdad se explicitan en las siguientes tesis jurisprudenciales: 2ª./J. 42/2010, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, y 1a./J. 55/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, sustentadas por la Segunda Sala y la Primera Sala, respectivamente, de rubros y textos siguientes: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBE OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA". **Texto:** La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o

En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que no toda distinción de trato puede

posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia. IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. **Texto:** La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.¹¹ De igual forma, ha distinguido entre distinciones y discriminaciones, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos por ser razonables, proporcionales y objetivas, en tanto que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.¹²

La Corte Interamericana ha argumentado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del *jus cogens*. Sobre él descansa el entramado jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.¹³

En tal virtud, agrega la Corte, dicho principio tiene un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; es un principio de derecho imperativo. Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de:

- no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias;
- eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio;

¹¹ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 211.

¹² Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 211.

¹³ Cfr. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101; *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C. No. 127, párr. 185.

- combatir las prácticas de ese carácter, y
- establecer otras normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.¹⁴

Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana, una distinción normativa que carezca de justificación objetiva y razonable es discriminatoria.¹⁵

De acuerdo con la propia Corte Interamericana, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos establecidos en el referido tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Lo anterior significa que no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación que apruebe.¹⁶

En el presente asunto, en el que existe una estrecha vinculación entre los derechos de participación política, particularmente el derecho a ser votado, y el principio de igualdad, es relevante el criterio de la Corte Interamericana de Derechos

¹⁴ *Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 185.

¹⁵ *Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 185.

¹⁶ *Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 186.

Humanos¹⁷ en cuanto que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1,¹⁸ y 2¹⁹ de la Convención Americana, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acorde al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio y que dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

Por su parte, en el artículo 134²⁰, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, el Poder Constituyente Permanente

¹⁷ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 201.

¹⁸ “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que este sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
[...].”

¹⁹ “Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

²⁰ El artículo tiene actualmente el texto siguiente:

“Artículo. 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o

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

El párrafo noveno del invocado artículo 134 establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de competencia, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, incluido el régimen de sanciones a que haya lugar.

llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

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

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

Como podrá observarse, la norma constitucional invocada impone a los servidores públicos una obligación absoluta (en cuanto al tiempo, pues dice: “en todo tiempo”) y de estricto cumplimiento (lo que significa, entre otros aspectos, que no admite excepciones) a fin de tutelar o asegurar los valores de la **imparcialidad** y la **equidad** de la competencia entre los partidos políticos.

Cabe advertir que si bien es cierto que el invocado artículo 134, párrafo antepenúltimo, de la Constitución Federal se refiere expresamente a la equidad de la competencia entre los partidos políticos y puede entenderse que consagra un principio/valor central en el ámbito político-electoral, también es verdad que no hay que soslayar que la referencia se hace en el contexto de la imposición de una obligación constitucional a cargo de los servidores públicos, sujetos de la norma, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Ello impone la obligación del manejo correcto de los recursos que tienen a su cargo.

En ese contexto, es preciso aclarar, en lo concerniente a la norma impugnada, que si bien el que los legisladores o funcionarios y empleados del Congreso estatal, por el hecho de no renunciar a sus cargos noventa días antes del día de la elección, no implica o supone que harán un mal uso de esos recursos para generar con ellos inequidad en la contienda electoral, también es cierto que esa condición, por sí misma, implica que seguirán percibiendo y disponiendo, al menos, de sus percepciones, prestaciones y apoyos durante ese tiempo, lo que

no sucedería con los demás servidores públicos, además de que ciertos y determinados servidores públicos del Poder Legislativo del Estado de Morelos, en razón de sus atribuciones conferidas, investidura oficial o jerarquía tienen una proyección o una capacidad de gestión directa entre la ciudadanía, como los diputados, que no tienen otros servidores públicos.

Ahora, en relación con las normas internacionales aplicables, antes invocadas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos establecidos en la Convención Americana, como la libertad de expresión y la libertad de asociación, entre otros, y que, en conjunto, posibilitan el juego democrático.²¹ Asimismo, al valorar la importancia de los derechos políticos, la Corte ha recordado que el artículo 27 de la Convención —al igual que el artículo 1º de la Constitución Federal, en relación con el 29²² de la

²¹ *Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 191 y *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 140.

²² “Artículo. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la

propia Ley Fundamental— prohíbe la suspensión de los derechos políticos y la de las garantías judiciales indispensables para su protección.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que los derechos políticos establecidos en la Convención Americana y en diversos instrumentos internacionales propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político; así como que la “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte” y constituye “un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA...”.

El artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente

prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”

o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Al respecto, la Corte Interamericana ha precisado que,²³ además de que los derechos establecidos en el invocado artículo 23 tienen la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades” , lo que “implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real de ejercerlos”.²⁴

Así, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos en general puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran la cantidad de votos necesarios para ello.

Al mismo tiempo, la Corte Interamericana ha aclarado que más allá de las características del proceso electoral (universal, igual, secreto, que refleja la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana “no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los

²³ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 145.

²⁴ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 145.

derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos”.²⁵ La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea **razonable** de acuerdo con los principios de la democracia representativa.²⁶

En esa línea, la Corte Interamericana ha determinado que la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que, dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.²⁷

De conformidad con el artículo 23.2 de la Convención Americana se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso (antes transcrito),²⁸ en el entendido de que el artículo 23 de la invocada Convención debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la

²⁵ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 149.

²⁶ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 149.

²⁷ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 166.

²⁸ Cfr. *Caso Caso Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 206.

Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.²⁹

El referido Tribunal internacional ha señalado que, de acuerdo con el artículo 29.a) de la Convención Americana, no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

Es preciso destacar que la Corte Interamericana ha establecido que la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.³⁰ Y su reglamentación, como se anticipó, debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

No obstante, de conformidad con la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos,³¹ la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinados parámetros que de no ser

²⁹ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 153

³⁰ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 206 y *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 174.

³¹ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 174.

observados transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana.

En el ámbito universal, como lo ha señalado la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya redacción es esencialmente similar a la disposición correlativa de la Convención Americana, establece parámetros amplios en lo referente a la regulación de los derechos políticos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al interpretar la citada disposición, ha dicho que “el pacto no impone ningún sistema electoral concreto” sino que todo sistema electoral vigente en un Estado “debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores”.³²

En la citada Observación General Número 25, el Comité de Derechos Humanos señala que cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

Asimismo, en la invocada Observación se señala que el apartado c) del artículo 25 se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. En este sentido, para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y

³² Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 163. Véase la Observación General Núm. 25 del Comité de Derechos Humanos.

destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política. Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 por cualquiera de los motivos especificados en el párrafo 1 del artículo 2.

A la luz de tales estándares de constitucionalidad y convencionalidad se procederá a analizar la norma general impugnada en el presente caso individual.

Al respecto, es preciso señalar que, en lo esencial, los criterios de este Tribunal Constitucional y los criterios establecidos internacionalmente son coincidentes, puesto que ambos se orientan a la verificación y valoración de la razonabilidad de las medidas legislativas bajo escrutinio, como parámetro fundamental, en el caso concreto, de su validez constitucional.

En la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, la razonabilidad significa o entraña la prohibición o interdicción de la arbitrariedad.

En el presente caso individual, la cuestión que tiene que abordarse es si las razones dadas por el Poder Constituyente

Permanente del Estado de Morelos constituyen o proporcionan una justificación objetiva y razonable de la medida legislativa bajo escrutinio, en el entendido de que el test de igualdad se realizará únicamente en relación con los ciudadanos que, además, tienen la calidad de servidores públicos y no con respecto a los ciudadanos que no tienen esa calidad.

Tanto de la exposición de motivos de la iniciativa que condujo al Decreto Número 1371 impugnado como del dictamen legislativo respectivo se desprende, en síntesis, que la motivación central para realizar la reforma impugnada radica en la necesidad de compaginar el trabajo parlamentario con la labor de gestión social que los legisladores locales realizan y en el hecho de que, a diferencia de otros servidores públicos, particularmente de los del Poder Ejecutivo, su función es totalmente ajena al empleo o aplicación directa de recursos públicos que le permitirían hacer proselitismo o dispendio y, a diferencia de los servidores públicos del Poder Judicial local, no se pueden ver favorecidos en una resolución de carácter electoral, así como en que los legisladores deben terminar el encargo para el que fueron elegidos y la solicitud de las licencias respectivas generaría un desequilibrio económico y laboral para el Poder Legislativo.

De la parte sustancial del Dictamen que recayó a la Iniciativa de reforma a la norma impugnada, que es el apartado III de ese documento, intitulado: "VALORACIÓN DE LA INICIATIVA", se adujo como razones de motivación de la modificación constitucional, textualmente lo siguiente:

“Debemos recordar que como legisladores tenemos la obligación de estar presentes en todo momento al servicio de nuestros gobernados, por lo que debemos terminar el encargo para el que fuimos elegidos, el cual es de suma importancia para el buen funcionamiento de nuestro Estado; también debemos respeto a la institución en la cual cumplimos con nuestro trabajo, que lo es el H. Congreso del Estado; con lo cual estamos obligados a velar por su buen funcionamiento, al separarnos del cargo para contender electoralmente por un Municipio y pedir licencia estaríamos permitiendo un desequilibrio económico y laboral para dicha institución, pues al ser varios los integrantes de (sic) este, las modificaciones en caso de emitir varias licencias, conllevaría a diversos cambios tanto, en la parte de los recursos humanos como en los recursos económicos, que generaría el ingreso de más personal, o el despido del anterior. Aunado a esto el seguimiento a los trabajos legislativos se perdería, con la entrada de los compañeros suplentes, por lo que consideramos que el ingreso de estos debe darse en casos estrictamente necesarios, que impliquen una imposibilidad expresa para los actuales legisladores, de continuar con sus funciones.”

Para correr el test de razonabilidad o proporcionalidad en la aplicación del principio de igualdad, es preciso considerar si el tratamiento normativo obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, si es idóneo o adecuado y necesario, así como si es proporcional en sentido estricto.

Desde el punto de vista metodológico, una de las razones en favor de realizar, en el presente caso, un juicio de razonabilidad o proporcionalidad es que permite aclarar analíticamente los pasos argumentativos del control abstracto de constitucionalidad, lo que redundaría en una mejor motivación; puesto que la norma bajo escrutinio tiene una importante proyección en los derechos humanos de carácter político-electoral garantizados en la Constitución Federal como en los invocados Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, se impone realizar un escrutinio estricto (aun cuando la norma impugnada no utilice para la configuración de su contenido normativo alguno de los criterios clasificatorios señalados en el

artículo 1º constitucional).³³ Por lo tanto, resulta idóneo realizar ese juicio, en cuanto que constituye un marco analítico general que permite abordar conflictos entre bienes y derechos constitucionalmente protegidos, como el que se plantea en el presente caso.

El juicio de proporcionalidad o razonabilidad está compuesto de diversos principios:

1. Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.

³³ Este Tribunal Pleno hace suya, en lo conducente, la tesis 1ª. CIII/2010, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, septiembre de 2010, sustentada por la Primera Sala, de rubro y texto siguientes: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES". **Texto:** Conforme al artículo 1o. de la Constitución, los tribunales deben ser especialmente exigentes con el legislador, desde la perspectiva del principio de igualdad, en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Ley Suprema. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semi-automática que el intérprete constitucional pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del texto constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales. Por lo que a los derechos fundamentales se trata, hay que tomar en consideración que casi cualquier pretensión puede ser exitosamente presentada como una pretensión incluida de algún modo dentro del ámbito de protección de uno u otro derecho fundamental, y es claro que no cada vez que la Corte se encuentre con un alegato tal estará obligada a aplicar escrutinio estricto a las normas legales que deba examinar. La determinación de si en un caso hay razones para hacerlo depende precisamente de lo que disponga el texto constitucional; con independencia de que exista un acervo de derechos comúnmente garantizados en muchos países, derivado de su compromiso de aplicar y desarrollar tratados de derechos humanos que los obligan por igual, hay aspectos de la regulación de los derechos que pueden variar apreciablemente de un país a otro. Si una pretensión hace parte o no, prima facie, de un derecho fundamental en el contexto del texto constitucional, a efectos de examinar qué tipo de escrutinio procede bajo el artículo 1o., es algo que debe ser objeto de justificación cuidadosa y que, como intérpretes de constitucionalidad, puede muy bien llevarnos a la necesidad de analizar la totalidad del texto constitucional.

2. Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

3. Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba.

Como se indicó, el Poder Constituyente Permanente aduce que el trato desigual entre servidores públicos de las ramas ejecutiva y judicial, por un lado, y los de la rama legislativa, por otro, tiene fundamentalmente como propósito que los legisladores compaginen la actividad parlamentaria con el trabajo de gestión social entre la ciudadanía, sin que exista la posibilidad de desviar recursos públicos a las campañas proselitistas.

Asimismo, hay que destacar que el Constituyente local señala la importancia de mantener la integralidad o mantenimiento del Poder Legislativo y la culminación del mandato para el cual fueron elegidos los legisladores.

Sentado lo anterior, procede correr el test de razonabilidad o proporcionalidad.

Este Tribunal Pleno estima que la distinción normativa objetada, que excluye a los servidores públicos del Poder Legislativo del cumplimiento del requisito consistente en separarse con anticipación del cargo público, no supera el primer paso del test, toda vez que, dado que lo que se pretende es mantener la integralidad o funcionamiento de los poderes públicos, la medida legislativa que interfiere con el derecho fundamental a ser votado no es idónea para alcanzar el fin propuesto; es decir, está excluida por el principio de idoneidad, condición que resulta suficiente para mostrar que no satisface el test, sin que sea necesario, desde un punto vista metodológico, recorrerlo en su integridad, es decir, analizar si la medida es necesaria y proporcional en sentido estricto.

En las relatadas condiciones, la norma impugnada no garantiza el acceso en condiciones generales de igualdad a los cargos de elección popular a aquellos ciudadanos que tienen el carácter de servidor público, toda vez que, primero, los Diputados del Congreso del Estado de Morelos —sin tomar en cuenta a los servidores públicos de las áreas de apoyo del Poder Legislativo local— cuentan con los recursos materiales y humanos

necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, de acuerdo con la disponibilidad financiera del Congreso del Estado, de conformidad con el artículo 17, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Morelos y, segundo, si la restricción tiene como propósito, además, preservar no sólo la imparcialidad sino también la igualdad en la contienda electoral, entonces la clasificación normativa impugnada excluye de la aplicación de la restricción a ciertos y determinados servidores públicos, y la impone a otros (de los otros Poderes Federales, estatales y municipales), sin que exista una razón suficiente que justifique el tratamiento diferenciado entre ellos.

En efecto, las razones esgrimidas para exentar a los diputados y servidores públicos del Congreso estatal de la obligación de separarse de su encargo noventa días antes de la elección para ser elegibles a un cargo en el Ayuntamiento o para ser Ayudante Municipal, no son aptas ni suficientes para dar ese tratamiento desigual, a la luz de los criterios en los que este Tribunal Constitucional ha fijado los parámetros para determinar si una norma es violatoria del principio de igualdad.

Incluso, la motivación aducida por el Poder Constituyente Permanente del Estado de Morelos para aprobar la reforma constitucional impugnada, al significar o entrañar una discriminación, prohibida en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos aplicables y que se han invocado, no es acorde con la motivación debida de los actos de autoridad legislativa, al no advertirse que la norma

cuestionada se refiera a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis plenaria de jurisprudencia que, desde la Séptima Época, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado con el rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA”.³⁴

En suma, se concluye que, en el caso concreto, se violenta el principio de igualdad y no discriminación, por lo siguiente:

1º. Los diputados y servidores públicos del Congreso de Morelos tienen el estatus de servidores públicos, al igual que los diputados, funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios; y las razones esgrimidas para sustentar la reforma a la fracción V, del artículo 117, de la Constitución del Estado de Morelos, para dar el trato diferenciado entre los servidores públicos antes señalados, son aplicables a todos ellos, sean del orden federal, estatal o municipal, por lo que no resulta constitucionalmente razonable y, por lo tanto, válida, la desigualdad normativa que se establece.

³⁴ Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, Primera parte, página 239. **Texto:** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

2º. Por otra parte, si bien, a primera vista, se pudiese considerar que con la medida legislativa se pretende alcanzar una finalidad constitucionalmente válida al buscar con ella proteger el adecuado y regular funcionamiento de un Poder del Estado, lo cierto es que no es idónea para lograr ese fin, puesto que, respecto de los diputados, se cuenta con suplentes electos popularmente; quienes pueden de inmediato ocupar el cargo frente a la ausencia temporal o definitiva del titular o, en caso de vacancia, se puede convocar a elecciones extraordinarias; y, respecto de los funcionarios y empleados del Congreso, existen las previsiones legales para su inmediata sustitución en caso de renuncia a sus cargos. En contraste, otros servidores públicos pertenecientes a otros poderes públicos no tienen, por lo general, suplentes.

3º. La reforma legislativa adoptada por el Constituyente de Morelos es inconstitucional, toda vez que, frente al fin que con ella se busca, entre personas que guardan un estatus similar, como servidores públicos, viola precisamente el principio de igualdad y no discriminación y, por lo tanto, la medida se torna discriminatoria.

4º. Asimismo, la distinción señalada resulta incompatible con la igualdad en la contienda electoral; lo que se traduce en una situación inequitativa.

Consecuentemente, la distinción legislativa se torna discriminatoria.

Por lo tanto, procede declarar la invalidez del artículo 117, fracción V, que señala: **“No ser funcionario o empleado de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección”**.

SEXTO. Estudio del segundo concepto de invalidez. Al haber resultado fundado el concepto de invalidez antes analizado, resulta innecesario el estudio del resto de los conceptos de invalidez referidos al mismo precepto, incluido el relativo a la prohibición constitucional para realizar reformas a las disposiciones generales en materia electoral noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse,³⁵ ya que, dada la declaración de invalidez del artículo 117, fracción V, en la porción normativa impugnada y sus implicaciones, a ningún fin práctico conduciría, lo que encuentra sustento en la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**³⁶

SÉPTIMO. Efectos. Con fundamento en el artículo 59 en relación con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de

³⁵ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

[...]

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”

³⁶ **Texto:** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Pleno, Novena Época; XIX, Junio de 2004; Tesis: P./J. 37/2004; Página: 863.

la materia, que confiere a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias, dada la inminencia del inicio del proceso electoral local y en atención a la invalidez decretada del artículo 117, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en la porción normativa señalada en el considerando quinto de la presente ejecutoria, procede la reviviscencia del texto anterior a la reforma, citado con anterioridad, que es del tenor siguiente: ***“No ser funcionario o empleado de la Federación, del Estado o de los Municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección”***.

Asimismo, para dar efecto a la reviviscencia decretada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la invocada Ley Reglamentaria de la materia, se declara la invalidez del artículo **segundo transitorio** del Decreto Número 1371 impugnado, en cuanto que su validez depende de la norma invalidada.

De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, la invalidez del artículo mencionado, surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos, al Instituto Estatal Electoral del Estado y al Tribunal Estatal Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 117, fracción V, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, en los términos del considerando Quinto de la presente ejecutoria, así como del artículo **segundo transitorio** del Decreto Número 1371 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el diecinueve de octubre de dos mil once, para los efectos precisados en el considerando Séptimo de este fallo, entre otros, la reviviscencia del párrafo primero de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en su texto vigente antes de la entrada en vigor del referido Decreto, invalidez que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano con salvedades, Cossío Díaz, Luna Ramos con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.

salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Aguilar Morales con salvedades, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia con salvedades y Presidente Silva Meza con salvedades.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia, reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

JUAN N. SILVA MEZA

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 32/2011, promovida por: Partido Acción Nacional, fallada el ocho de diciembre de dos mil once en el siguiente sentido: **PRIMERO**. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO**. Se declara la invalidez del artículo 117, fracción V, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, en los términos del considerando Quinto de la presente ejecutoria, así como del artículo **segundo transitorio** del Decreto Número 1371 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el diecinueve de octubre de dos mil once, para los efectos precisados en el considerando Séptimo de este fallo, entre otros, la reviviscencia del párrafo primero de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en su texto vigente antes de la entrada en vigor del referido Decreto, invalidez que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Morelos. **TERCERO**. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. **Conste**.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR
MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
RELATIVO A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011.**

I. ANTECEDENTES.

El Partido Acción Nacional promovió Acción de Inconstitucionalidad en contra de la reforma al artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Morelos, promulgada mediante Decreto Número 1371, así como en contra del artículo segundo transitorio de dicho decreto, publicado en el Periódico Oficial de Morelos, el 19 de octubre de 2011.

La Constitución del Estado de Morelos establecía en su artículo 117, entre otras cosas:

117. Los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un ayuntamiento o Ayudante Municipal son:

....

V. No ser funcionario o empleado de la Federación del Estado o de los Municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección”.

La reforma impugnada, a juicio de la parte actora, buscaba excluir de esa norma a los empleados del Poder Legislativo Estatal:

117. Los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un ayuntamiento o Ayudante Municipal son:

....

*No ser funcionario o empleado de la Federación, **del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial**, o de los Municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección”.*

El partido accionante señaló que las normas cuya invalidez demanda son violatorias de los artículos 1º; 35, fracción II; 105, fracción II, penúltimo párrafo; 116, fracción IV, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, argumentando fundamentalmente una violación a la igualdad, porque la reforma favorece a los trabajadores del Poder Legislativo por sobre los trabajadores de los otros poderes.

II. MARCO CONSTITUCIONAL.

Tal y como lo expresé en mi voto razonado dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 19/2011, relacionada con el mismo estado de Morelos respecto de los requisitos para ser gobernador de dicho estado, es necesario antes que otra cosa determinar el marco **constitucional** aplicable a los requisitos de elegibilidad de los cargos públicos.

En aquél asunto expuse que LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DE UN CARGO PÚBLICO, pueden ser de tres tipos:

1. **TASADOS**- Aquéllos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar ni para flexibilizarse ni para endurecerse.
2. **MODIFICABLES**- Aquéllos previstos en la Constitución pero en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer MODALIDADES diferentes, de

modo que la Norma Federal adopta una utilidad supletoria, y

3. **AGREGABLES.**- Aquéllos no previstos por la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

Así pues, los requisitos tasados están claramente impuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que la validez de cualquier otra norma relacionada con ellos, será evidente pues no es admisible cambio, omisión o modificación alguna respecto de su contenido normativo.

Tanto los requisitos modificables como los agregables, están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, pero deben cumplir reunir tres condiciones de validez:

a) Ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos.

- b) Guardar razonabilidad constitucionalidad en cuanto a los fines que persiguen, y
- c) Deben ser acordes con los Tratados Internacionales.

III. INCONVENIENCIA DEL TEST DE IGUALDAD APLICADO EN LA RESOLUCIÓN.

El Proyecto de resolución aprobado por la mayoría de Ministros del Pleno, hizo eco de la argumentación plateada por la parte actora, respecto de la posible afectación de la igualdad de los servidores públicos frente a las oportunidades de ocupar cargos municipales, puesto que la reforma impugnada impone una limitante a los funcionarios de los poderes ejecutivo y judicial, pero deja fuera de ella a los trabajadores del poder legislativo del estado.

Bajo esa óptica, en la resolución se propuso revisar la razonabilidad constitucional de esa diferenciación entre

los servidores públicos, a través de un test de proporcionalidad, esto es, desde la óptica de los derechos fundamentales de servidores públicos, que son tratados en la resolución como sujetos apriorísticamente iguales; como una clase de personas que tienen un derecho a la igualdad entre sí y, en consecuencia, deben ser tratados de forma idéntica.

Sólo asumiendo esta incuestionable igualdad en el estatus de todo servidor público, de todo poder público y de todo orden de gobierno, es posible estudiar y – eventualmente- determinar la desproporción o desigualdad de la norma y sostener la conclusión de su inconstitucionalidad.

El sustento de tal presunción de igualdad, según la propuesta que se sometió al pleno, radicaba al final de cuentas en que todos los servidores públicos reciben su salario con cargo al erario público y pueden destinar, al menos el salario que reciben, para fines que van en contra de la imparcialidad en el ejercicio del gasto público en el contexto de un proceso electoral.

No puedo estar de acuerdo con este método y con esa afirmación, porque tal premisa llevaría a la inevitable conclusión de que toda norma que establezca distinciones entre los servidores públicos según su adscripción orgánica, según el orden de gobierno al que pertenecen o sobre cualquier otra causa, correría la misma suerte de ser declarada inconstitucional, pues ante la Corte son idénticos y merecen el mismo trato en las normas de orden público.

En el caso que se estudia, se trata de una disposición de la Constitución Política de una Entidad Federativa, no de una ley ordinaria, de modo tal que cualquier diseño orgánico y constitucional que establezca requisitos, cláusulas inhabilitantes, incompatibilidades o parámetros laborales, con aplicación diferente para los diversos cargos y puestos públicos, podría ser cuestionado en Acción de Inconstitucionalidad aduciendo el empleo del mismo principio y bajo el mismo TEST de igualdad.

Existe un segundo problema en relación con ese supuesto derecho de igualdad de los servidores

públicos. Tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la protección de los derechos humanos –como la igualdad- debe procurar siempre la protección más amplia, y no la generalización de las restricciones.

El principio de igualdad es, en esencia, un elemento libertario cuya utilidad práctica es que amplifica las capacidades jurídicas de las personas. De nada sirve hacer más amplias las restricciones, aduciendo que con ello se da vigencia a la igualdad en las personas.

Pero tal parece que ese es el camino que sigue el proyecto sometido a consulta ante el Pleno.

En el caso concreto, se analizó una reforma que removió una limitación, una cláusula inhabilitante para los servidores públicos del Poder Legislativo del estado. En esa medida, se argumentó que la reforma les otorgó una condición de mayor acceso a los cargos municipales respecto de los servidores públicos de los otros poderes.

Se propuso aplicar el test de igualdad y proporcionalidad, cuya conclusión fue que era indebida esa distinción entre servidores públicos, porque afectaba la igualdad entre ellos. Es decir, que los servidores públicos de los poderes Judicial y Ejecutivo del estado, mantuvieron una restricción para acceder a los cargos municipales que les había sido retirada a los que pertenecían al Poder Legislativo.

El proyecto de resolución, en lugar remover esa restricción que permanecía para algunos, propuso restablecerla para quienes fueron liberados de ella.

En otras palabras, el resultado del TEST de igualdad aplicado fue ampliar la situación restrictiva, con lo que no parece haberse favorecido la protección más amplia del derecho a la no discriminación o a la igualdad, sino para restaurar la restricción más amplia hacia todos los que fueron considerado iguales. Iguales en concepto, iguales en restricciones.

Por eso es equívoco el concepto sobre el que se construye el análisis de igualdad. No existe, en mi opinión, un derecho a la igualdad de los servidores públicos entre sí, y mucho menos en relación con sus posibilidades de acceso a otros cargos públicos.

Me aparto del razonamiento de la mayoría, porque no comparto las premisas sobre las que se elaboró el razonamiento y por lo tanto, tampoco comparto la conclusión del test aplicado.

Comparto el sentido de la resolución, pero como conclusión del método que expongo en el siguiente apartado:

IV. PROPUESTA DE TEST APLICABLE, SEGÚN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

El artículo 1º constitucional establece:

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así pues, la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos se hará de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En el caso analizado, la impugnación aduce una afectación a la igualdad en el acceso a los cargos públicos. Al respecto, la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, contiene las siguientes previsiones aplicables:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

a) *de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

b) *de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

c) *de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De acuerdo con lo anterior, cada Nación puede reglamentar los derechos señalados, pero los únicos requisitos admisibles para regular el acceso al ejercicio del cargo público son:

- a. Edad,
- b. Nacionalidad,
- c. Residencia,
- d. idioma,
- e. instrucción,
- f. capacidad civil o mental,
- g. condena por juez competente, en proceso penal.

En el caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, resuelto en agosto de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró fundamentalmente lo siguiente:

- Que los derechos políticos se relacionan con otros derechos humanos;
- Que los dos numerales del artículo 23 deben interpretarse en conjunto y no de manera aislada;
- Que existen **límites que legítimamente** los Estados pueden establecer para regular el ejercicio de los derechos políticos y que se refieren a los requisitos que las personas titulares deben cumplir para poder ejercerlos.
- **Que el Estado tiene obligaciones específicas, entre las que se encuentra el diseño de los requisitos para ser elegido.**
- Que salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser torturado, **los derechos humanos no son absolutos y pueden ser reguladas las limitaciones y restricciones para ejercerlos.**

- Que la Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa .

- Para ello, la Corte ha precisado las condiciones que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención, y que deben examinarse al juzgar ese tipo de normas:
 - a. Legalidad de la medida restrictiva,

 - b. Finalidad de la medida restrictiva,

 - c. Necesidad de esa medida, en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva,

- d. Existencia de una necesidad social imperiosa-interés público imperativo,
- e. Medio idóneo menos restrictivo-requisito de proporcionalidad,
- f. Proporcionalidad respecto del interés que se justifica y adecuación al logro del objetivo legítimo.

Tal es el “TEST” utilizado por la Corte Interamericana para analizar y valorar el apego de las normas a los estándares generales del derecho internacional. Esto significa que ya existe una metodología jurisdiccional que a juicio de aquella instancia internacional, debe emplearse para juzgar las normas que rigen el ejercicio de los derechos políticos.

En conclusión, considero que los derechos políticos ya tienen un TEST internacionalmente diseñado, que debe ser usado como tal para valorar la razonabilidad de las reformas, a la luz de los referentes internacionales aplicables. Ese TEST, y no otro, es el que debe regir el

estudio de normas relacionadas con el acceso a los cargos públicos.

Para poder aplicarlo cabalmente, es preciso comprender el marco constitucional de referencia, para centrar el problema a resolver.

V. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

A diferencia de lo que se propuso en el proyecto aprobado por la mayoría, considero que el requisito de separación del cargo de los servidores públicos no deriva de la posibilidad de que éstos destinen los recursos de que disponen para influir en las campañas políticas. Para prevenir y sancionar tales conductas, existe el régimen de responsabilidades de todos ellos y el derecho penal electoral.

Como lo he señalado antes, no todos los servidores públicos de todos los poderes y de todos los órdenes de

gobierno comparten algún estatus constitucional, que les genere un derecho fundamental de igualdad.

Este requisito de separación del cargo, es en realidad una restricción para la postulación del ciudadano que ya ejerce un cargo público, pero para evitar la desventaja de quien no ejerce ninguno y no cuenta con una plataforma pública, recursos y apoyos, como los que tienen algunos de los servidores públicos.

En el nivel federal por ejemplo, a ciertos servidores públicos se les exige que se separen de las funciones en activo, para poder ejercer (incluso nuevamente) el derecho a ser votado. Si no se separan con la antelación establecida, no pueden postularse para ciertos cargos. Es decir, que el ejercicio de un cargo público significa la imposibilidad o incompatibilidad constitucional de buscar otro en los comicios democráticos.

¿A quienes establece esa limitante la Constitución Federal? Únicamente a los TITULARES de los Poderes, órganos autónomos o dependencias y entidades, pero

no a todos los servidores públicos ni a todos los que trabajan para el estado en sus diferentes órdenes de gobierno.

Art. 55.- Para ser DIPUTADO se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

**NOTA: los mandos policiales pueden participar en otros distritos*

V.- No ser TITULAR de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni TITULAR de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto,

salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

**NOTA: hay un trato diferenciado en el plazo que se exige para la separación entre unos funcionarios y otros. ¿Ello sería discriminatorio?*

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

**NOTA: esta es una inhabilitación absoluta, también diferente de los demás.*

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito

Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.

**NOTA: En este dispositivo no se incluyen a los legisladores locales.*

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 (no reelección legislativa).

Art. 82.- Para ser PRESIDENTE se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI.- No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 (no reelección).

Considero que esas limitaciones constitucionales se dirigen a los titulares por diversas razones, entre otras: para evitar conflicto de intereses en el despacho de los asuntos; para evitar el uso proselitista del mando y posición pública que se ejerce, con miras a obtener otra; para evitar la incompatibilidad de tiempos, horarios y demanda de trabajo que significa una función pública titular y una campaña político electoral; así como para

evitar la incompatibilidad del llamado “fuero” de ciertos funcionarios con el régimen de controles y sanciones electorales que no debe admitir diferencias.

Ahora bien, la reforma impugnada eliminó una restricción, pero no desapareció el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. La razón prudencial y el temor fundado de que los legisladores o trabajadores del Poder Legislativo destinen recursos indebidos al proceso electoral, no se resuelve por la exigencia de separarse del cargo para postularse, sino que se sanciona el régimen de control administrativo y penal en el uso de los recursos públicos y en el derecho punitivo electoral.

Es por eso que mi posición consiste en afirmar, que el TEST de la Corte Interamericana de Derechos Humanos debe aplicarse, no para proteger la igualdad de los servidores públicos en sus limitaciones, sino la igualdad de los ciudadanos en la contienda electoral en la que aspiran por igual a obtener el voto y deben tener entonces un entorno de equidad en el que sí parece

exigible la igualdad de los aspirantes y candidatos, en razón de su condición de ciudadanos y no por su posición como servidores públicos.

VI. TEST APLICABLE.

El planteamiento de la demanda de Acción de Inconstitucionalidad no es del todo adecuado: no se trata de un problema de igualdad o desigualdad “entre servidores públicos”, porque en mi opinión ellos no son ni deben ser iguales entre sí. En otras palabras, no existe ese estado inicial de igualdad deseable, tutelable y que merezca procuración e inamovilidad constitucional.

El planteamiento de igualdad, desde la perspectiva constitucional y de derechos humanos, tiene que ver con los ciudadanos que desean efectiva y activamente postularse y competir por los cargos públicos.

En efecto, no todos los empleados municipales, estatales y federales pueden o quieren ser postulados o electos. Ni todos los que se postulan son funcionarios o servidores públicos.

El concepto eje de la igualdad a analizar es el de “ciudadano en contienda”, y no el de servidor público. Todos los ciudadanos en contienda merecen una condición de igualdad, tutelable, exigible y digna de protección constitucional.

Así, la exigencia de separarse del cargo aplicable a ciertos servidores públicos, no genera una protección prudencial para que no cometan pillerías electorales. Sino que genera una condición equitativa frente a otros candidatos, que no cuentan con fuero, con investidura oficial, con capacidad de gestión directa para los electores, y con accesos adicionales a medios de comunicación, entre otras cosas.

Esa es la condición de equidad e igualdad tutelable desde los derechos políticos, y sin necesidad del TEST de proporcionalidad entre funcionarios públicos.

La participación de legisladores (titulares) en un proceso electoral municipal, afecta la equidad en la contienda respecto de quienes no lo son y por ello, puede existir una violación a los principios de igualdad **de los candidatos** en perjuicio de la transparencia y legitimidad de los comicios.

Esta y, no otra razón, es el sustento de la exigencia de la separación del cargo que cuenta con respaldo de convencionalidad y de constitucionalidad suficiente para determinar su validez.

Ahora bien, para resolver el caso planteado es necesario analizar si los razonamientos anteriores son suficientes para exigir que, una vez que se ha removido tal exigencia para los trabajadores del Poder Legislativo de Morelos, esta Suprema Corte de Justicia de la

Nación deba sentenciar a imponerla de forma inexorable.

La necesidad de imponer esta restricción no tiene como finalidad garantizar que todos los servidores públicos tengan las mismas limitaciones para postularse como candidatos, sino que debe atender la consecuencia de “permitir” que los funcionarios públicos participen como candidatos en ejercicio y en funciones públicas.

Me parece totalmente claro que la norma permisiva (la que resulta de la reforma impugnada) en sí misma genera una afectación a la igualdad de la contienda –no respecto de los demás servidores públicos- sino respecto de los demás candidatos que no tendrán las mismas herramientas de lucha en los comicios.

Así, para favorecer la protección más amplia al derecho de acceso **de todos los ciudadanos** a los cargos de elección popular, considero que debe mantenerse este tipo de medidas restrictivas que “IGUALAN” a los

ciudadanos, como condición previa a su registro como “CANDIDATOS”.

Insisto en que el derecho tutelado es el derecho político de ser votado en igualdad de circunstancias. Esa igualdad de circunstancias debe predicarse de la condición de “CANDIDATO” y no de la de “SERVIDOR PÚBLICO”, como propone el proyecto aprobado por la mayoría.

Los ciudadanos en contienda electoral, deben ser iguales y debe fomentarse su equidad individual. Por ello, la separación del cargo regresa al ciudadano en funciones a la condición original que comparte con el resto de la ciudadanía; lo separa del gobierno para regresarlo al pueblo soberano, a la condición de gobernado que aspira a ser gobernante, puesto que esa es la base igualitaria de la contienda electoral, bajo nuestro diseño constitucional y de acuerdo con la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Tal conclusión es resultado de aplicar el TEST de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y las normas de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, a la luz de nuestro diseño constitucional.

Por esas razones, comparto la determinación de declarar la invalidez de la reforma impugnada, porque su resultado concreto es permitir que los servidores públicos del poder legislativo participen en un proceso electoral sin separarse de su cargo, lo cual atenta contra la igualdad de los ciudadanos que aspiran a obtener el voto en las elecciones.

Mi voto fue a favor de los resolutivos de la sentencia, con sustento en los razonamientos aquí expuestos

Atentamente

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN LA
SENTENCIA DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011**

I) Acción de inconstitucionalidad

El ocho de diciembre de dos mil once, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la acción de inconstitucionalidad identificada con el número de expediente 32/2011, promovida por el Partido Acción Nacional, contra los poderes Legislativo y Ejecutivo de Morelos, así como los ayuntamientos indicados en el artículo 111, en relación con el 147, de la Constitución Política de la entidad, en la que combatió el artículo 117, fracción V, de la Ley Fundamental del Estado, así como el Segundo Transitorio del Decreto 1371, mediante el que se reformó el precepto constitucional referido, publicado en el órgano oficial de difusión el diecinueve de octubre de dos mil once.

II) Contexto

Para efectos de contextualización, resulta pertinente destacar algunas cuestiones, a saber:

a) Por principio de cuentas, que el texto del precepto combatido, en lo conducente, es del tenor literal siguiente:

“Artículo 117. Los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal son:
I. Ser morelense por nacimiento, o ser morelense por residencia con antigüedad mínima de diez años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del Estado;
II. Tener cinco años de residencia en el Municipio o en la población en la que deban ejercer su cargo, respectivamente;
III. Saber leer y escribir;
IV. No ser ministro de algún culto, salvo que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que

establezca la ley reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal;

V. No ser funcionario o empleado de la Federación, del Estado o de los Municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral, los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, así como el personal directivo del Instituto Estatal Electoral, aún si se separan de sus funciones, conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 23 de la presente Constitución;

VI. Tampoco podrán ser, los que tuvieren mando de fuerza pública, si no se separan de su cargo o puesto noventa días antes del día de la elección; y

VII. El padre en concurrencia con el hijo; el esposo o esposa con el cónyuge, el hermano con la del hermano, el primo con el primo, el socio con su consocio y el patrón con su dependiente...”¹

b) En opinión del accionante, el dispositivo jurídico transcrito violenta lo dispuesto en los artículos 1; 35, fracción II, y 134 de la Constitución General de la República, además del 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y

c) En su escrito inicial, el Partido Acción Nacional hizo valer, en esencia, los siguientes conceptos de invalidez:

- Requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento, o Ayudante Municipal

- El artículo 117, fracción V, de la Constitución de Morelos viola los artículos 1; 35, fracción II, y 134 de la Constitución, así como los numerales 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al excluir a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo estatal, de la obligación de separarse de sus cargos noventa días antes de la elección, con la finalidad de ser elegibles como miembros de un ayuntamiento, o ayudantes municipales, tal como se dispone en el caso de los funcionarios federales, y de los integrantes del Poder Ejecutivo, Legislativo, y de los ayuntamientos del Estado;

- En efecto, el artículo controvertido faculta, por exclusión, a los integrantes del Poder Legislativo, a ser elegibles como miembros de los ayuntamientos, o ayudantes municipales, sin la necesidad de separarse de sus cargos con

¹ El texto anterior establecía lo siguiente: “Los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal son: ...**V. No ser funcionario o empleado de la Federación, del Estado o de los Municipios si no se separan de sus cargos noventa días antes del día de la elección;...**”

noventa días de anticipación, contrariamente a lo que sucede con los integrantes del Poder Ejecutivo, Judicial, y los miembros de los municipios, lo que genera un trato desigual de situaciones jurídicas idénticas y, por tanto, torna inconstitucional el precepto aludido;

- El Congreso consideró que sólo los integrantes de los poderes Ejecutivo y Judicial deben separarse de sus cargos con la antelación indicada, para ser integrantes de un ayuntamiento, o ayudantes municipales, en razón de que los primeros son los únicos que aplican recursos públicos, y los segundos pueden verse favorecidos por la relación que tienen con los integrantes de los tribunales electorales, y excluyó a los legisladores, en la lógica de que si se separan de sus funciones, se generará un desequilibrio económico y laboral para dicha institución, y se perderán los trabajos de los legisladores;

- No obstante, por principio de cuentas, nada dice el legislador respecto de los empleados de la Federación o de los municipios, específicamente, si respecto de ellos se justifica la restricción del derecho a ser votados;

- Además, pierde de vista que los recursos humanos y materiales de los que disponen los legisladores, que también provienen del erario, podrían destinarse a influir en las campañas electorales, máxime que también ejercen recursos públicos en el ejercicio de sus atribuciones;

- Se olvida también de que la posición de un servidor público, con independencia de a qué poder pertenezca, puede ser utilizada para influir ante el electorado o cualquier otra autoridad;

- Así, el instituto político accionante estima que el precepto combatido es violatorio del principio de equidad, y del derecho de ser votado en condiciones generales de igualdad, pues al excluirse a los integrantes del órgano legislativo, se provoca el efecto inmediato de que puedan utilizar los recursos con los que cuentan, y su posición, para colocarse en franca ventaja frente al resto de los competidores, y

- Por identidad de razón, resulta aplicable la tesis de Pleno P./J. 28/2010, con rubro: "RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUELLOS".

- **Oportunidad de la reforma impugnada**

- El artículo 117, fracción V, de la Constitución Local, y el segundo transitorio del Decreto 1371 violan lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, pues se trata de una modificación sustancial en la materia, que se realizó dentro de los tres meses anteriores al inicio del proceso electoral, pues se publicó en el Periódico Oficial del Estado el diecinueve de octubre de dos mil once, y el proceso electoral comenzará el primero de enero del año próximo.

III) Consideraciones esenciales de la sentencia

A efecto de atender los argumentos recién referidos, el proyecto del Señor Ministro Franco estableció,

sustancialmente y en lo que al caso interesa destacar, lo siguiente:

1. Por cuanto hace a los argumentos relativos a la **oportunidad de la reforma**, dentro del considerando Cuarto (Causas de inejecitabilidad), se hace una “*Advertencia metodológica*”, en la que se sostiene que:

- El planteamiento vinculado con que se vulneró la previsión constitucional que prohíbe realizar reformas a disposiciones generales en materia electoral noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el que vayan a aplicarse, no constituye una violación procedimental sino de fondo;

- No obstante lo anterior, no sería analizado pues, de resultar fundado, el efecto sería la inaplicación de la reforma impugnada, y no su expulsión, lo que se sustenta en la tesis P./J. 87/2007, con rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”;

- No pasa inadvertida la jurisprudencia plenaria con rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS”, y

- No obstante, dicha tesis se estima inaplicable al caso pues, por un lado, como se indicó, dicho planteamiento entraña una cuestión de fondo y, además, en los asuntos de los que deriva el criterio aludido, jamás se abordó el análisis de la prohibición establecida en el referido artículo 105 constitucional, sino que se plantearon violaciones cometidas en el procedimiento legislativo que, a la postre, se estimaron invalidantes, por lo que se emitió una sentencia estimativa.

2. En relación con el argumento vinculado con los **requisitos de elegibilidad** para ser miembro de un Ayuntamiento, o Ayudante Municipal,

- Por principio de cuentas, en el considerando cuarto se señaló que también este planteamiento entraña cuestiones sustantivas, pues en él se aduce una violación al principio de igualdad y no discriminación;

- En el análisis de fondo del asunto (Considerando Quinto), se estimó que este concepto de invalidez resultó esencialmente fundado, pues al realizar un examen de razonabilidad, se advirtió que la desigualdad de tratamiento jurídico en la disposición normativa impugnada, no tenía una justificación objetiva y razonable;

- Para justificar dicha conclusión, en primer término, se formularon una serie de consideraciones en torno al principio de igualdad desde el punto de vista del derecho interno y, fundamentalmente, internacional y, para esto último, se acudió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;

- Posteriormente, se precisó que, en el caso, la cuestión a dilucidar consistía en determinar si las razones dadas por el Poder Constituyente de Morelos proporcionaban una justificación objetiva y razonable de la medida legislativa bajo escrutinio, para lo cual se acudió a la iniciativa del Decreto 1371, de la que se desprende que las razones del Poder Constituyente fueron, fundamentalmente:

a) Que los legisladores compaginen el trabajo legislativo con las labores de gestoría social entre la ciudadanía, sin que exista la posibilidad de desviar recursos a las campañas proselitistas, y

b) La importancia de mantener la integralidad del Poder Legislativo, y la culminación del mandato para el que fueron elegidos;

- Hecho lo anterior, se concluyó que la previsión normativa no superaba el primer paso del test de razonabilidad, pues la medida propuesta no era idónea para alcanzar el fin perseguido;

- Incluso, se señaló que la motivación aducida por el Poder Constituyente de Morelos no era acorde con la motivación debida de los actos de autoridad legislativa, al no advertirse que la norma se refiriera a relaciones sociales que reclamaran ser jurídicamente reguladas, lo que se apoyó en la tesis “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA”;

- Consecuentemente, se concluyó que la distinción legislativa en estudio se tornaba discriminatoria y, por tanto,

se estimó que lo conducente era declarar la invalidez del artículo controvertido, y

- Atento a lo anterior, se consideró innecesario el estudio de los demás conceptos de invalidez, que a ningún fin práctico hubiera conducido.

IV) Razones del disenso

Ahora bien, aun cuando coincido con el sentido de la resolución, pues estoy convencido de la inconstitucionalidad de la norma que se analizó, en lo personal, me aparto de varias de las consideraciones que sustentan el fallo, en términos de los razonamientos que desarrollo a continuación.

Por principio de cuentas, me permito indicar que, tal como se señala en la resolución, el partido político accionante plantea dos conceptos de invalidez que, en mi opinión, están vinculados y, por tanto, debieron estudiarse de manera interrelacionada, a efecto de decretar la invalidez de la norma combatida.

En efecto, en mi concepto, con independencia de las consecuencias o efectos que pudieran derivar del análisis de los conceptos de invalidez planteados en el presente asunto, esto es, que en un caso se produzca la inaplicación, y en el otro la invalidez de la norma, me parece que, por cuestión de técnica de estudio, no hay manera de soslayar el análisis del concepto de invalidez relacionado con el límite temporal que la Constitución impone para realizar modificaciones sustanciales a las normas generales en materia electoral.

Lo anterior, máxime que, como se señala en la resolución, ambos planteamientos entrañan cuestiones

sustantivas o de fondo que, a mi juicio, entrelazan las dos condiciones esenciales previstas en el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, a saber, la falta de adecuación entre el precepto combatido y la Ley Fundamental, y el incumplimiento de una limitante temporal prevista en sede constitucional.

En este escenario, insisto, toda vez que las alegaciones del instituto político accionante están vinculadas con cuestiones de fondo, me parece que no podría eludirse el análisis de ambos conceptos de invalidez, en la lógica de que el planteamiento vinculado con la prohibición temporal es de estudio preferente, pero no excluye la posibilidad y conveniencia de efectuar también un análisis del otro argumento, que se refiere, concretamente, a la falta de adecuación entre la Constitución y la norma impugnada.

Así las cosas, como primera conclusión, me parece que en la sentencia también debió llevarse a cabo el estudio del segundo concepto de invalidez del Partido Acción Nacional, el cual habría resultado igualmente fundado.

Esto es así porque, dando por sentado que, en la especie, la modificación legislativa está vinculada con un aspecto sustancial o fundamental (pues, como se señaló, se refiere a los requisitos de elegibilidad de quienes pretendan ser integrantes de los ayuntamientos, o ayudantes municipales en Morelos), derivado de lo señalado en la sentencia, parece dable concluir que, en la especie, la reforma del precepto combatido no atendió la temporalidad prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley Fundamental.

Ello, porque se advierte que la reforma combatida se publicó en el Periódico “Tierra y Libertad”, órgano oficial de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, el diecinueve de octubre de dos mil once, mientras que el proceso electoral en la entidad comenzó el domingo primero de enero de dos mil doce, por lo que entre ambas fechas mediaron poco más de setenta días.

Así, es claro que no se cumplió con el plazo contemplado en el artículo constitucional referido que, consecuentemente, fue vulnerado.

Ahora bien, precisado lo anterior, quiero señalar también que, a pesar de que me parece que el tratamiento que propone la sentencia en relación con el concepto de invalidez que se estudió es sostenible, debido a que el accionante alude a que se violenta la igualdad y, al respecto, señala que se vulneran, entre otros, el artículo primero constitucional, así como el veinticuatro de la Convención Americana sobre derechos humanos, que hablan de este principio, en mi opinión, la resolución no debió soslayar que el actor esgrimió también la violación del principio de equidad.

En efecto, en el escrito inicial de demanda, específicamente en la página 13, párrafo segundo, el accionante señaló que la norma combatida era violatoria del principio de equidad y, dicho respetuosamente, en lo personal me hubiera decantado por resolver el asunto, a partir del análisis de dicho principio, y no del de igualdad pues, a mi juicio, este tema resulta sustancial en el análisis del caso concreto.

Esto, por principio de cuentas, porque con independencia de que, como indiqué, el accionante esgrima la violación al principio de igualdad, en mi concepto, el análisis de la norma controvertida evidencia que dicho dispositivo jurídico no impide la participación de algún servidor público dentro de los procesos comiciales, con lo que puede entenderse que se respeta el principio referido (insisto, en principio, todo servidor público tiene la posibilidad de participar en un proceso electoral), sino que genera, o al menos propone, condiciones distintas de participación en la contienda electoral para estos sujetos.

Además, me parece que de haberse analizado el asunto a la luz del principio aludido, se hubiera arribado a una conclusión desde una base estrictamente constitucional, construida a partir de elementos ciertos y concretos, a saber, las situaciones jurídicas y materiales relacionadas con la contienda (en específico, si los requisitos de elegibilidad previstos en la normatividad sirven para beneficiar a alguno de los contendientes).

Precisado lo anterior, debo señalar que, por otro lado, en términos de lo sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de este tipo de normas.

Esto, porque para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a

lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, que sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, que guardará uniformidad y consistencia con los fines que persigue el sistema electoral mexicano.

Lo anterior, en términos de lo establecido por la tesis P. XXXVII/2006, con el rubro “MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41, Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”².

En lo que al caso interesa, el artículo 116 constitucional, en su fracción IV, dispone que, en materia electoral, las constituciones y las leyes de los Estados garantizarán, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, aunque conviene destacar que no incluye ningún mandato específico en relación con la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del voto.

- Que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades en la materia, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Sobre el particular, conviene tener presente la jurisprudencia P./J. 144/2005, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

² Tesis Aislada, Pleno, Novena Época, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, abril de 2006, página 646, número de registro: 175,294.

“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La [fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.”³

- Que las autoridades electorales gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, y sólo puedan intervenir en la vida interna de los partidos políticos, en los términos establecidos por la propia Norma Fundamental, y las demás leyes (esto es, que los partidos

³ Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 111, número de registro: 176,707.

gozarán de las garantías institucionales de auto-organización, y auto-determinación), y

- Que los partidos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, esto es, que cada instituto político reciba de manera proporcional, y según le corresponda, el apoyo económico necesario para la realización de sus actividades ordinarias, y las encaminadas a la obtención del voto.

Respecto de este último principio debe señalarse que, a pesar de que la redacción del precepto invocado se refiere, específicamente, al tema del financiamiento, dentro de la contienda electoral, la equidad puede entenderse como la garantía de que las condiciones materiales y jurídicas de ésta no favorecerán a alguno de los participantes sino que, por el contrario, los sujetarán a todos a la misma regulación.

Lo anterior se corrobora con el contenido de la jurisprudencia 58/2010, cuyo rubro y texto se citan a continuación:

“INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 216, PÁRRAFO SEGUNDO, 221, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO TERCERO Y 238, FRACCIÓN III, INCISOS C) Y D), DE LA LEY RELATIVA, AL CONDICIONAR LAS PRECAMPAÑAS A LA EXISTENCIA DE DOS O MÁS PRECANDIDATOS, NO TRANSGREDEN LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES DE AUTO-ORGANIZACIÓN Y AUTO-DETERMINACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NI EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA. Los artículos [41, base I, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso f\), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) prevén las garantías institucionales de auto-organización y auto-determinación de los partidos políticos, en virtud de las cuales las autoridades sólo pueden intervenir en la vida interna de dichos institutos en los términos establecidos por el propio Ordenamiento Fundamental y las leyes, así como el principio de equidad en la

contienda, conforme al cual se garantiza que las condiciones materiales y jurídicas en la contienda electoral no favorezcan a alguno de los participantes.

En ese sentido, los artículos 216, párrafo segundo, 221, fracción IV, párrafo tercero y 238, fracción III, incisos c) y d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, al condicionar la autorización que corresponde otorgar a los partidos políticos a sus militantes o simpatizantes para realizar actos de precampaña, a que existan dos o más precandidatos en una contienda interna, e impedir directamente a los precandidatos realizar actividades proselitistas o de propaganda en la fase de precampaña cuando sean designados en forma directa sin que medie proceso de selección interna, previendo como sanción en caso de incumplimiento de esta prohibición la pérdida del derecho a registrar como candidato al precandidato, no transgreden las referidas garantías institucionales ni el indicado principio. Lo anterior es así, por lo que hace a las garantías, porque no afectan la vida interna de dichos institutos, dado que tales prescripciones no les impiden llevar a cabo el proceso de designación de candidatos, ya sea por la vía de selección interna o directamente, en términos de la propia legislación, de sus estatutos, lineamientos y acuerdos; y, por cuanto hace al principio de equidad, porque todos los que se ubiquen en ese supuesto están sujetos a la misma regulación y dado que permitir actos de propaganda en la fase de precampaña, cuando no se requiere alcanzar la nominación de candidato, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados candidatos, ya que esa propaganda puede generar una difusión de su imagen previamente a la fase de campaña, generando inequidad en la contienda frente a los demás precandidatos que lleguen a postularse.”⁴

Así las cosas, me parece válido concluir que, a efecto de asegurar la debida observancia del principio de equidad será indispensable que las condiciones de la contienda no otorguen alguna ventaja, ni generen una desventaja indebida, entre los sujetos que participarán en ella.

A partir de estas breves consideraciones, en mi opinión, resulta claro que, en el caso, la disposición jurídica combatida violenta el principio en comento pues, al excluir a los

⁴ Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1567, número de registro: 164,772.

legisladores de la obligación de separarse del cargo con noventa días de anticipación a la elección y, de esta forma, diferenciarlos de los demás funcionarios o empleados de la Federación, los poderes Ejecutivo y Judicial estatales, así como de los municipios de Morelos, se les coloca en una situación de ventaja respecto de ellos, para participar en el proceso comicial respectivo.

Esto es así, porque los integrantes del Poder Legislativo seguirán contando, por ejemplo, con su salario; investidura oficial; posición jerárquica; capacidad de gestión directa frente a los electores y, en su caso, con fuero, y acceso a medios de comunicación que difundan sus labores, mientras que los demás funcionarios y servidores públicos señalados tendrán que dejar de lado estas condiciones lo que, indudablemente, conlleva una posibilidad real de que esto influya en el desarrollo y resultado de la contienda.

Así las cosas, en mi opinión, el dispositivo jurídico referido afecta claramente el principio de equidad, pues al generar reglas distintas para los contendientes, se coloca en una situación ventajosa a los legisladores, respecto de quienes no lo son.

Por las razones anteriores que, en mi opinión, sustentan la invalidez del precepto reclamado, como anuncié en su oportunidad, voto de manera concurrente con la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 32/2011.

ATENTAMENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011, PROMOVIDA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE OCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL ONCE.

En la acción de inconstitucionalidad citada se impugnó: a) el artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número 1371, en donde se autoriza por exclusión a los funcionarios del poder legislativo a ser elegibles como miembros de un ayuntamiento o como ayudantes municipales, sin necesidad de separarse de sus cargos noventa días previos a la elección; y b) el artículo segundo transitorio de dicho Decreto, ya que la entrada en vigor de las reformas a la Constitución del Estado de Morelos aconteció dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral local.

En la resolución plenaria se determinó declarar, por unanimidad de once votos, procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad y la invalidez del artículo 117, fracción V, así como del artículo segundo transitorio del Decreto 1371, publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el diecinueve de octubre de dos mil once, y la reviviscencia del texto del artículo 117 vigente hasta antes de la entrada en vigor del referido Decreto.

Las principales consideraciones de la determinación plenaria para declarar la invalidez de las disposiciones impugnadas, se basan en que éstas violentan el principio de igualdad, de no discriminación y de equidad en la contienda electoral, al dar un trato diferenciado a los servidores públicos de Poder Legislativo respecto de los miembros del Poder Ejecutivo y Judicial del Estado de Morelos; aunado a que la medida legislativa no es idónea para lograr la finalidad constitucional que pretende, esto es, la protección del funcionamiento regular del Poder Legislativo, ya que los diputados cuentan con suplentes que pueden ocupar de inmediato el cargo y, en cambio, los servidores públicos pertenecientes a los otros Poderes por lo general carecen de ellos.

El artículo 117 del Decreto combatido es del tenor siguiente:

“Artículo 117. Los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal son:

(...)

V. No ser funcionario o empleado de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección.

(...)”

Ahora bien, aun cuando se comparten las consideraciones que sustentan la determinación mayoritaria, se formula el presente voto porque estimo que la razón fundamental por la que

los artículos impugnados son inconstitucionales estriba en la falta de motivación del Poder Legislativo de la entidad; es decir, el aspecto toral sobre el que debía transitar el estudio y solución del tema reside en este aspecto y por vía de consecuencia se desprenden los demás argumentos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 16 que todas las autoridades se encuentran obligadas a fundar y motivar sus actos, entendiéndose por fundar, la obligación de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por motivar, la necesidad de señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, concurriendo, además, la necesidad de que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso, según se desprende del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Séptima Época, y que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volúmenes 97-102, Tercera Parte, página 143, con número de registro 238,212, cuyo tenor literal es:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con

precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

Así, tradicionalmente la Suprema Corte ha entendido que se requiere como fundamento y motivo de los actos legislativos dos elementos, a saber, atribuciones para legislar y que exista la necesidad social de que una materia determinada deba ser regulada en una ley, como se desprende de la jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal en la Séptima Época y que aparece publicada Semanario Judicial de la Federación, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239, con número de registro 232,351, que establece:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y

cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

En el dictamen de la iniciativa de reforma a la Constitución de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, el diecinueve de octubre de dos mil once, se invocan como razones de motivación, en lo conducente, las siguientes:

“Por lo anterior es que la reforma que proponemos, se encuentra encaminada a tener una mayor capacidad de dinamizar nuestra labor, combinar el trabajo legislativo con el trabajo de campo, sin vulnerar el marco normativo y la función formal que la Constitución nos confiere. Para lo cual, es que se propone reformar la Constitución, a efecto de que sea posible compaginar el trabajo legislativo con la función social que desempeñemos.

Por otra parte, dada la propuesta señalada, pudiera darse la necesidad de la presencia de los legisladores suplentes, por lo que aunada a la misma, es que se ha pensado que la respetable labor y figura de los compañeros suplentes, no debe mal utilizarse, ya que en caso de ausencias que no deban dar pie a que asuman el encargo, debe encontrarse una salida distinta que no genere

para el Congreso del Estado un desequilibrio tanto económico muchas veces laboral y de seguimiento a los trabajos legislativos, dado que la llegada de los compañeros suplentes, en la práctica, puede generar una erogación no contemplada por el Congreso, la solicitud de nuevos recursos tanto humanos como materiales, que generan conflictos laborales y más aún, se insiste, un retroceso legislativo en los grandes temas que sean parte de la agenda generada por los titulares.

(...)

Por otra parte, dentro de las reformas que hoy se plantean, también se propone adecuar, tal y como se presenta a nivel federal para los funcionarios federales, los requisitos de elegibilidad para ser miembro de un ayuntamiento o ayudante municipal, ya que dentro de las diversas legislaciones de nuestro país contempla la separación del cargo o del encargo para contender a estos puestos dentro del municipio, sin embargo, en un análisis más profundo, ésta restricción, al no tener un sustento constitucional federal, por lo que se considera, de acuerdo a las tesis jurisprudenciales en materia electoral, que sólo debiera de constreñirse desde los mandos medios hasta los titulares de las secretarías dependientes del titular de ejecutivo, ya sea de la administración central como de los descentralizados puesto que generan y ejercen recursos, pero no sólo eso, pueden desviar

programas de carácter federal o estatal con la finalidad de verse favorecido en las contiendas electorales.

En ese sentido, también se continúa con las restricciones a los integrantes del Poder Judicial por la naturaleza de las funciones de impartición de justicia y que, si bien no pudiera hacer desviaciones de recursos, lo cierto es que pueden verse favorecidos al momento de la emisión de la sentencia por parte los tribunales de carácter electoral.

Sin embargo, los integrantes del Poder Legislativo al ser treinta integrantes de diversos grupos políticos electorales, tienen una función eminentemente pluralizada y democratizada y aunado a ello, muy distante del empleo y aplicación directa de recursos públicos que les permitieran hacer proselitismo o dispendio fuera de su actividad legislativa; es decir, el legislador morelense no es aplicador de recursos a programas de índole estatal o federal y como consecuencia no hay poder de influencia ante la sociedad ni restricciones al momento de emitir el sufragio por parte de los ciudadanos y no es determinante en una elección, por ello se considera que ningún legislador puede inclinar la balanza a su favor al momento de contender a algún cargo de naturaleza municipal.

(...)

En varias legislaciones locales como la nuestra se contempla la separación del cargo o del encargo para contender a puestos dentro de un Municipio, a los Funcionarios del Estado, contemplados a los tres `poderes estatales como lo son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Lo anterior por considerarse de alguna manera, que estas actividades se pueden prestar para que los servidores públicos en menester de su cargo, puedan verse en el caso de desviar recursos públicos a su campañas proselitistas.

No contemplado que la función de los integrantes del Poder Legislativo es eminentemente plural y democrática, y totalmente ajena al empleo o aplicación directa de recursos públicos que le permitirían hacer proselitismo o dispendio, en otras palabras no aplica recursos o programas de índole estatal o federal que pueda influir para obtener a su favor el sufragio de los ciudadanos, al momento de contender algún cargo de naturaleza municipal.

Caso contrario ocurre con los diferentes secretarios de estado que estos si pueden generar y ejercer recursos, o pueden desviar programas de carácter estatal o federal con la finalidad de inclinar la balanza a su favor en una contienda electoral y lo integrantes del Poder Judicial, si bien no pueden hacer desviaciones de recursos, lo cierto es que se pueden ver favorecidos por la relación que guardan

con los Tribunales Electorales, en una sentencia de carácter electoral.”

De la lectura a los fragmentos del dictamen transcrito se advierte que las razones expresadas por el Poder Constituyente del Estado de Morelos, tanto en la exposición de motivos como en la valoración de la iniciativa con las que se pretendió explicar la aprobación de la reforma combatida consisten, esencialmente, en la prevención de posibles desvíos de recursos públicos con fines electorales por los miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial; y, por lo que se refiere a estos últimos, se resalta que debido a la naturaleza de la función jurisdiccional existe el riesgo de que sus integrantes pudieran verse favorecidos por los tribunales electorales. Añade el Constituyente Permanente de Morelos que las anteriores razones no pueden aplicarse a los miembros del Poder Legislativo ya que su función resulta distante del empleo y aplicación directa de recursos públicos, por lo que no existe la posibilidad de que realicen proselitismo o dispendio fuera de su actividad legislativa, por lo que ningún legislador puede inclinar la balanza a su favor al momento de contender a algún cargo de naturaleza municipal; además de que la solicitud de las licencias pertinentes para abandonar el cargo de los legisladores por el período para el que fueron elegidos, implica un desequilibrio económico y laboral en el seguimiento de los trabajos legislativos, ya que genera una erogación no contemplada, la solicitud de nuevos recursos tanto humanos como materiales, que generan conflictos laborales y que por ello no debe abusarse de la respetable labor y figura de los suplentes.

Estimo que tal argumentación resulta insuficiente, además de exigua, para motivar una reforma de tal envergadura como lo es la impugnada, porque los motivos esgrimidos por el Poder Constituyente de Morelos no guardan una adecuada proporcionalidad ni justifican la reforma legislativa propuesta, pues no se observa, ni en la exposición de motivos ni en la valoración que se hace de la reforma, ponderación alguna sobre sus efectos en relación con determinados valores que la Constitución Federal tutela, como lo es el derecho a votar y ser votado, el principio de igualdad y de no discriminación, así como la equidad en la contienda electoral, principios todos esenciales en el régimen político electoral constitucional.

En esa tesitura, es claro que con la reforma combatida dichos valores constitucionales se ponen en peligro y, toda vez que se afectan derechos fundamentales, se precisa que la motivación del acto legislativo sea acorde y justifique plenamente la finalidad que pretende, lo que no se observa en la reforma a la Constitución de Morelos que se impugna, sino que por el contrario la deficiente motivación de la reforma combatida vulnera derechos fundamentales tutelados por la Constitución Política.

En apoyo a lo antedicho conviene tener presente la jurisprudencia P./J. 120/2009, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

***“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO
Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales***

constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o

circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos -como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental- un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros

órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.”

En efecto, la motivación reforzada de actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos resulta necesaria cuando los actos o normas que se emiten pueden llegar a afectar algún derecho fundamental o valor tutelado por la Constitución; lo que implica la ponderación y análisis de las circunstancias concretas del caso, aunado a la existencia de una coherente adecuación entre los motivos aducidos y el alcance de las reformas legislativas; por ello es indispensable que el ente que

emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos; de ahí que estime en el presente voto que las razones esgrimidas por el Poder Constituyente del Estado de Morelos no son de tal relevancia que justifiquen la reforma del artículo impugnado y que, por el contrario, implican la vulneración de principios y valores tutelados por la Constitución Federal, como lo es la equidad en la contienda electoral, toda vez que a los servidores públicos del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial que pretendan formar parte de un ayuntamiento se les obliga a la renunciar y, en cambio, a los miembros del Poder Legislativo no se les exige este mismo requisito, lo que los coloca en situación de ventaja respecto de los miembros de los otros dos Poderes.

En suma, el argumento central que considero debe llevar a invalidar la norma impugnada consiste, precisamente, en que los motivos que se aducen para la aprobación de la reforma constitucional combatida no guardan una coherente justificación que demuestre plenamente ésta y sus alcances; es decir, no se encuentra en la exposición de motivos ni en la valoración de la iniciativa contenidas en el Decreto impugnado, razón suficiente y proporcional que justifique un tratamiento diferenciado de los miembros del Poder Legislativo con los miembros del Poder Ejecutivo y Judicial. Es por eso que en el presente voto sostengo que es en la falta de motivación del Decreto impugnado en donde descansa el argumento toral para declarar su invalidez, ya que la deficiente y fútil motivación es la que origina situaciones de inequidad en la contienda electoral y de vulneración al derecho a

ser votado en condiciones de igualdad, valores todos ellos amparados por la Constitución Federal.

Por otra parte, considero que las referencias a diversos instrumentos internacionales y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no son necesarias para declarar la invalidez del Decreto impugnado; esto es así porque el marco constitucional que se aduce violado y las jurisprudencias citadas en la resolución plenaria son suficientes para la declaratoria de invalidez. Además, es preciso tomar en cuenta que el recurso a los tratados internacionales debe realizarse cuando aporten un sentido más amplio, más progresivo, más universal, en consonancia con el denominado principio pro persona consagrado por el artículo 1º de la Constitución Política; toda vez que los tratados internacionales resultan subsidiarios al orden constitucional para declarar la invalidez del Decreto 1371 no se precisa recurrir al derecho internacional, sino que basta la propia Constitución.

Por todo ello, estimo que estas razones son las que debieron prevalecer en la solución del asunto.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

VOTO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011, PROMOVIDA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

En el asunto señalado, se impugnó el artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como el artículo segundo transitorio del Decreto número 1371, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de octubre de dos mil once.

En la sentencia de la que deriva el presente voto se sostiene que el primer concepto de invalidez planteado es esencialmente fundado, por lo siguiente:

Se precisa que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan ser miembros de los Ayuntamientos, razón por la cual constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración del Legislador local y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de los Estados de la República han establecido requisitos variados y diferentes.

Que por ello es necesario realizar un examen de razonabilidad de la medida legislativa cuya invalidez se reclama. Concretamente, en respuesta a los argumentos de invalidez hechos valer, en particular, del argumento de desigualdad

**VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.**

expresado, el análisis se centrará primeramente en la distinción normativa establecida en la norma impugnada –desigualdad de tratamiento jurídico- para determinar si la misma tiene una justificación objetiva y razonable, o si, por el contrario, resulta arbitraria.

El principio de igualdad, consagrado en el artículo 1º constitucional debe entenderse como la exigencia de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Asimismo, significa dar un trato igual de los derechos humanos. El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Sin embargo, no toda diferencia introducida por el legislador es automáticamente indebida o ilegítima. Si bien en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. Lo que está prohibido es trazar distinciones arbitrarias o discriminatorias.

Al respecto, se hace una amplia alusión respecto de lo que la Corte Interamericana de Derechos humanos ha sostenido en diversos precedentes respecto del derecho humano de igualdad, específicamente de la igualdad en las contiendas electorales, vinculándolo con el derecho de votar y ser votado; de lo que se concluye que, en lo esencial, los criterios de este Tribunal Constitucional y los criterios establecidos internacionalmente son coincidentes, puesto que ambos se orientan a la verificación y valoración de la razonabilidad de las medidas legislativas bajo

VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.

escrutinio, como parámetro fundamental, en el caso concreto, de su validez constitucional.

En la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, la razonabilidad significa o entraña la prohibición o interdicción de la arbitrariedad.

Se indica que en el presente caso, la cuestión que tiene que abordarse es **si las razones dadas por el Poder Constituyente Permanente del Estado de Morelos constituyen o proporcionan una justificación objetiva y razonable de la medida legislativa bajo escrutinio, en el entendido de que el test de igualdad se realizará únicamente en relación con los ciudadanos que, además, tienen la calidad de servidores públicos y no con respecto a los ciudadanos que no tienen esa calidad.**

Que tanto de la exposición de motivos de la iniciativa que condujo al Decreto Número 1371 impugnado como del dictamen legislativo respectivo se desprende, que la motivación central para realizar la reforma impugnada radica en la necesidad de compaginar el trabajo parlamentario con la labor de gestión social que los legisladores locales realizan y en el hecho de que, a diferencia de otros servidores públicos, particularmente de los del Poder Ejecutivo, su función es totalmente ajena al empleo o aplicación directa de recursos públicos que le permitirían hacer proselitismo o dispendio y, a diferencia de los servidores públicos del Poder Judicial local, no se pueden ver favorecidos en una resolución de carácter electoral, así como en que los legisladores

**VOTO CONCURRENTE QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.**

deben terminar el encargo para el que fueron elegidos y la solicitud de las licencias respectivas generaría un desequilibrio económico y laboral para el Poder Legislativo.

Para correr el test de razonabilidad o proporcionalidad en la aplicación del principio de igualdad, es preciso considerar que el mismo está compuesto de diversos principios:

1. Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.

2. Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

3. Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.**

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba.

En la sentencia se concluye que el requisito consistente en separarse con anticipación del cargo público, no tiene una justificación objetiva y razonable al no garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad a los cargos de elección popular a aquellos ciudadanos que tienen el carácter de servidor público.

Efectivamente, se violenta el principio de igualdad y no discriminación por las razones siguientes:

1º. Los diputados y servidores públicos del Congreso de Morelos tienen el mismo estatus, como servidores públicos, que los diputados, funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios; y las razones esgrimidas para sustentar la reforma a la fracción V, del artículo 117, de la Constitución del Estado de Morelos, para dar el trato diferenciado entre los servidores públicos antes señalados, son aplicables a todos ellos, sean del orden federal, estatal o municipal, por lo que no resulta constitucionalmente razonable y, por lo tanto, válida, la desigualdad normativa que se establece.

VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.

2º. Por otra parte, si bien a primera vista se pudiese considerar que con la medida legislativa se pretende alcanzar una finalidad constitucionalmente válida al buscar con ella proteger el adecuado y regular funcionamiento de un Poder del Estado, lo cierto es que no es necesaria ni idónea para lograr ese fin, puesto que, respecto de los diputados, se cuenta con suplentes electos popularmente; quienes pueden de inmediato ocupar el cargo frente a la ausencia temporal o definitiva del titular o, en caso de vacancia, se puede convocar a elecciones extraordinarias; y, respecto de los funcionarios y empleados del Congreso, existen las previsiones legales para su inmediata sustitución en caso de renuncia a sus cargos.

3º. La reforma legislativa adoptada por el Constituyente de Morelos es abiertamente desproporcional, toda vez que, frente al fin que con ella se busca, entre personas que guardan el mismo estatus, viola precisamente el principio de igualdad y no discriminación y, por lo tanto, la medida se torna discriminatoria.

4º. La distinción señalada resulta incompatible con el principio que la norma impugnada pretende, a saber: la imparcialidad y la igualdad en la contienda electoral.

Por tanto, se determinó que procede declarar la invalidez del artículo 117, fracción V, que señala: ***“No ser funcionario o empleado de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección”***.

**VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.**

Ahora, si bien comparto la declaratoria de invalidez de la norma impugnada pues, desde mi punto de vista efectivamente la norma impugnada es inconstitucional debido a que da un trato desigual a situaciones iguales, como lo son los servidores públicos que pertenezcan al Gobierno del Estado de Morelos que ejerzan su función pública en cualquiera de los tres Poderes del Estado, dado que efectivamente todos los funcionarios señalados ejercen recursos públicos y puede influir de manera inequitativa en la contienda electoral, no sólo por el uso mismo de dichos recursos sino por su sola posición como altos funcionarios estatales.

Lo cierto es que considero que el precepto resulta violatorio del principio básico en materia electoral que se desprende de lo establecido en los artículos 116, fracción IV y 134, párrafos séptimo y noveno, de la Constitución Federal y, que es el relativo a la equidad en la contienda electoral, de manera que si bien los Estados tienen libertad de configuración de su sistema electoral, lo cierto es que al establecer las reglas de la contienda deben en principio asegurar que todos los participantes en una elección tengan las mismas condiciones jurídicas a efecto de hacer equitativa la competencia.

En efecto, este Tribunal Pleno ha sustentado las siguientes tesis de jurisprudencia:

Novena Época

VOTO CONCURRENTENTE QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.

Registro: 164772

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXI, Abril de 2010*

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 58/2010

Página: 1567

INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 216, PÁRRAFO SEGUNDO, 221, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO TERCERO Y 238, FRACCIÓN III, INCISOS C) Y D), DE LA LEY RELATIVA, AL CONDICIONAR LAS PRECampañas A LA EXISTENCIA DE DOS O MÁS PRECANDIDATOS, NO TRANSGREDEN LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES DE AUTO-ORGANIZACIÓN Y AUTO-DETERMINACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NI EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA. **Los artículos 41, base I, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén las garantías institucionales de auto-organización y auto-determinación de los partidos políticos, en virtud de las cuales las autoridades sólo pueden intervenir en la vida interna de dichos institutos en los términos establecidos por el propio Ordenamiento Fundamental y las leyes, así como el principio de equidad en la contienda,**

conforme al cual se garantiza que las condiciones materiales y jurídicas en la contienda electoral no favorezcan a alguno de los participantes. En ese sentido, los artículos 216, párrafo segundo, 221, fracción IV, párrafo tercero y 238, fracción III, incisos c) y d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, al condicionar la autorización que corresponde otorgar a los partidos políticos a sus militantes o simpatizantes para realizar actos de precampaña, a que existan dos o más precandidatos en una contienda interna, e impedir directamente a los precandidatos realizar actividades proselitistas o de propaganda en la fase de precampaña cuando sean designados en forma directa sin que medie proceso de selección interna, previendo como sanción en caso de incumplimiento de esta prohibición la pérdida del derecho a registrar como candidato al precandidato, no transgreden las referidas garantías institucionales ni el indicado principio. Lo anterior es así, por lo que hace a las garantías, porque no afectan la vida interna de dichos institutos, dado que tales prescripciones no les impiden llevar a cabo el proceso de designación de candidatos, ya sea por la vía de selección interna o directamente, en términos de la propia legislación, de sus estatutos, lineamientos y acuerdos; y, **por cuanto hace al principio de equidad, porque todos los que se ubiquen en ese supuesto están sujetos a la misma regulación** y dado que permitir actos de propaganda en la fase de precampaña,

**VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.**

cuando no se requiere alcanzar la nominación de candidato, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados candidatos, ya que esa propaganda puede generar una difusión de su imagen previamente a la fase de campaña, generando inequidad en la contienda frente a los demás precandidatos que lleguen a postularse.

Acción de inconstitucionalidad 85/2009. Partido Político Convergencia. 11 de febrero de 2010. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Francisco Castellanos Madrazo.

Novena Época

Registro: 164937

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Marzo de 2010

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 28/2010

Página: 2591

RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS

SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134
CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL
LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN
IMPARCIAL DE AQUÉLLOS. El citado precepto legal, al
establecer que los precandidatos que ostenten un cargo
de elección popular o desempeñen un puesto en la
administración pública estatal o municipal y manejen
recursos económicos y personales, no deberán
emplearlos para promover "notoriamente" su imagen,
**transgrede los párrafos séptimo y noveno del
artículo 134 de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos que vinculan al legislador
a garantizar que los servidores públicos apliquen
con imparcialidad los recursos públicos sin influir en
la equidad de la competencia entre los partidos
políticos**, ya que al incluir el término "notoriamente", el
legislador local permite que los recursos económicos y
humanos se utilicen siempre que la promoción relativa no
sea notoria, lo cual viola los principios de imparcialidad
en la aplicación de los recursos y de equidad entre los
precandidatos durante los procesos electorales, pues los
precandidatos que por ocupar un encargo tengan a su
disposición recursos públicos y humanos, no deben
utilizarlos para promover su imagen ni notoriamente ni de
alguna otra forma.

Acción de inconstitucionalidad 55/2009. Partido
Convergencia. 1 de octubre de 2009. Unanimidad de
nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y
Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan N. Silva Meza.

VOTO CONCURRENTE QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.

*Secretario: José Francisco Castellanos
Madrazo.*

Las que, si bien no resultan del todo aplicables al caso, de ellas sí se puede extractar que en tratándose de las entidades federativas, en materia electoral **es un principio constitucional básico** derivado de los preceptos constitucionales antes referidos, **el de equidad en la contienda, conforme al cual se garantiza que las condiciones materiales y jurídicas en la contienda electoral no favorezcan a alguno de los participantes**, el cual se acata cuando la legislación establece que todos los que se ubiquen en un supuesto estén sujetos a la misma regulación; asimismo, en el caso que nos ocupa que, garantice que los servidores públicos apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por tanto, si la norma impugnada no garantiza condiciones de equidad debido a que permite que los Diputados integrantes del Poder Legislativo local hasta el día de la jornada electoral sigan ejerciendo su función pública, lo cual evidentemente propicia condiciones de desigualdad, derivada no solo de recursos públicos que puede utilizar un Diputado siendo candidato a ser miembro del Ayuntamiento, sino también de la propia influencia que en la entidad el propio cargo le confiere; por lo que la norma no sólo resulta violatoria del principio de igualdad entre los distintos servidores públicos a los cuales sí les aplica la previsión de separarse de sus cargos 90 días antes del día de la elección, sino también para todos aquellos candidatos que

**VOTO CONCURRENTES QUE SE FORMULA EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
32/2011.**

aspiren a ocupar un cargo de elección popular en algún Ayuntamiento de la entidad.

Estas son las razones por las que considero que el precepto artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Morelos es inconstitucional, al violentar no sólo lo establecido en el artículo 1º sino también el 116, fracción IV y 134, afectando también lo establecido en el artículo 35, fracción II, todos de la Constitución Federal.

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO A.
VALLS HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011**

En el presente asunto, se declaró la invalidez del artículo 117, fracción V, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como del artículo segundo transitorio del Decreto Número 1371, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecinueve de octubre de dos mil once, por considerar, en esencia, que vulnera el principio de igualdad y no discriminación, en virtud de que no resulta constitucionalmente razonable y, por lo tanto, válida, la desigualdad normativa que establece; si bien, en principio, pudiera considerarse que, con la medida legislativa, se pretende alcanzar una finalidad constitucionalmente válida, al buscar con ella proteger el adecuado y regular funcionamiento de uno de los Poderes del Estado, lo cierto es que no es idónea para lograr ese fin; y la distinción que se introduce es incompatible con la equidad en la contienda electoral.

Ahora bien, aun cuando comparto el sentido de la resolución, me aparto de algunas de sus consideraciones, por lo siguiente:

a) Por un lado, no coincido con la afirmación que se hace en el considerando denominado “causas de inejercitabilidad”, en el sentido de que los conceptos de invalidez formulados por el promovente entrañan planteamientos sustantivos, pues, si bien es cierto que el relacionado con la violación a los artículos 1º, 35, fracción II y 134 de la Constitución Federal, involucra el estudio de una violación de carácter material, el relacionado con la violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional, implica el análisis de una violación de tipo formal que sólo conlleva la determinación sobre

la aplicabilidad o no del precepto impugnado en el próximo proceso electoral, mas no sobre la validez o no de la disposición combatida, de conformidad con la tesis jurisprudencial de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", que se cita en la propia sentencia.

Asimismo, al no plantearse una violación de carácter procesal, estimo innecesario explicar la inaplicabilidad de la tesis jurisprudencial de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."

b) Por otro lado, en relación con el estudio de fondo, considero, en primer término, que, aun cuando, en cumplimiento al mandato contenido en el artículo 1° de la Constitución Federal, debe tenerse en cuenta, para efectos del presente caso, lo dispuesto por los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la interpretación que sobre los mismos ha realizado la Corte Interamericana, la sentencia parece abundar más en ellos que en los preceptos constitucionales que se estiman violados y en la interpretación que sobre los mismos ha realizado esta Suprema Corte.

En mi opinión, debió atenderse a los parámetros del ejercicio de control de convencionalidad dentro del sistema de control constitucional actual y, frente a la coincidencia de criterios para analizar restricciones a derechos políticos, basada en aspectos de

razonabilidad, dar prioridad a la forma como este Alto Tribunal ha estimado que debe evaluarse el cumplimiento del principio de igualdad en las determinaciones adoptadas por el legislador, en las tesis de rubros: “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.” e “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.” -que se refieren sólo a pie de página, en las fojas cuarenta y cuarenta y uno de la sentencia-.

En este sentido, aun cuando comparto la conclusión a la que se arriba, en cuanto a que la distinción que introduce el Constituyente Permanente Local en el artículo impugnado, no descansa sobre una base objetiva y razonable, no coincide con los parámetros utilizados, ni con la forma como se efectúa el test de razonabilidad respectivo, pues, contrario a lo que se señala, la medida legislativa no obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, dado que no establece un trato desigual con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ellas, toda vez que “el adecuado y regular funcionamiento del Poder Legislativo Estatal” se encuentra garantizado mediante disposiciones que prevén la entrada en funciones de los diputados suplentes y, en su caso, la convocatoria a elecciones extraordinarias, por lo que no puede constituir un fin válido que justifique la exclusión de los diputados locales del requisito consistente en separarse del cargo, por lo menos, noventa días antes del día de la elección.

De igual forma, no resulta válido el argumento relativo a que “en el ejercicio de la función legislativa, no se aplican directamente

recursos públicos que permitieran a los legisladores hacer proselitismo, ni éstos pueden verse favorecidos por la relación que guardan con los tribunales electorales, en una sentencia de esta naturaleza”, puesto que la restricción que se establece en cuanto a la separación del cargo con cierta anticipación, tiene como propósito evitar no sólo que quienes sean postulados como candidatos se encuentren en posibilidad de disponer de recursos materiales o humanos para favorecer sus labores proselitistas, sino también que puedan aprovechar su posición, de cualquier modo, para ejercer la más mínima influencia o para proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier otra autoridad.

Siendo, por lo demás, innecesario analizar si la medida es razonable y proporcional, al no haberse superado el primer paso del test de razonabilidad.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ