

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

**EXPEDIENTE:** JDC-104/2018

**ACTOR:** CÉSAR RAÚL VILLALBA  
NAVARRETE

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
ESTATAL DEL INSTITUTO ESTATAL  
ELECTORAL DE CHIHUAHUA

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
RAMÍREZ SALCEDO

**SECRETARIOS:** CHRISTIAN YANETH  
ZAMARRIPA GÓMEZ Y AUDÉN  
RODOLFO ACOSTA ROYVAL

Chihuahua, Chihuahua; a veinte de mayo de dos mil dieciocho.

**SENTENCIA** mediante la cual se **REVOCA** la Resolución IEE/CE162/2018 emitida por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, con relación a la solicitud de registro como candidatos independientes al cargo de miembros del ayuntamiento de Hidalgo del Parral de la planilla encabezada por Jorge Alfredo Lozoya Santillán.

**GLOSARIO**

<b>CoIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>Consejo Estatal</b>	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado de Chihuahua
<b>Convención Americana</b>	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Instituto</b>	Instituto Estatal Electoral
<b>JDC</b>	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano

<b>Ley</b>	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
<b>Lineamientos de Registro</b>	Lineamientos de registro de candidaturas al cargo de diputaciones por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, miembros de ayuntamiento y sindicaturas para el Proceso Electoral Local 2017-2018
<b>Pacto</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>Resolución</b>	Resolución del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, con relación a la solicitud de registro como candidatos independientes al cargo de miembros del ayuntamiento de Hidalgo del Parral de la planilla encabezada por Jorge Alfredo Lozoya Santillán, identificada con la clave IEE/CE162/2018
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tribunal</b>	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
<b>Secretaría</b>	Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral

Todas las fechas que se mencionan corresponden al dos mil dieciocho salvo mención en contrario.

Del medio de impugnación y demás constancias que integran el expediente en que se actúa, se advierten hechos relevantes y consideraciones, que se describen a continuación.

## **1. ANTECEDENTES**

- 1.1. Constancia de Mayoría.** Fue entregada el nueve de junio del dos mil dieciséis la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección del Ayuntamiento de Hidalgo del Parral, mediante la cual se declaró como planilla triunfadora la encabezada por Jorge Alfredo Lozoya Santillán e integrada, entre otros, por Cesar Raúl Villalba Navarrete como cuarto regidor propietario.

- 1.2. **Inicio del Proceso Electoral Local.** El primero de diciembre del dos mil diecisiete dio inicio el Proceso Electoral Local 2017-2018.
- 1.3. **Obtención de la calidad de aspirante.** El trece de enero, mediante la Resolución identificada con la clave IEE/CE45/2018 el Consejo Estatal aprobó el dictamen de la Secretaría Ejecutiva con relación a las personas que presentaron su manifestación de intención para contender, en la vía independiente, para el cargo de ayuntamiento, entre otras, la relativa a Hidalgo del Parral.
- 1.4. **Lineamientos de registro de candidaturas al cargo de diputaciones por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, miembros de ayuntamientos y sindicaturas, para el Proceso Electoral Local 2017-2018.** Fueron aprobados el tres de marzo, mediante acuerdo de clave IEE/CE75/2018.
- 1.5. **Presentación de solicitud de registro.** Se realizó el veinticinco de marzo en la Asamblea Municipal Electoral del Instituto de Hidalgo del Parral.
- 1.6. **Resolución.** Fue emitida por el Consejo Estatal del Instituto el día veinte de abril.
- 1.7. **Presentación de JDC.** Fue presentado el veinticuatro de abril.
- 1.8. **Formación, registro y turno.** El uno de mayo se ordenó formar, registrar y turnar el expediente.
- 1.9. **Acuerdo de admisión.** Se dictó el cinco de mayo.
- 1.10. **Cierre de Instrucción, circulación de proyecto y convocatoria a sesión de pleno.** Se realizó el dieciocho de mayo.

## 2. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 36, párrafo tercero y 37, párrafos primero y cuarto de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; así como 303, numeral 1, inciso d), 365, 366 y 370 de la Ley, por tratarse de JDC, promovido por un ciudadano a fin de impugnar la Resolución.

### **3. REQUISITOS DE PROCEDENCIA**

Este Tribunal considera que se cumplen los requisitos de procedencia por las siguientes razones:

**3.1 Forma.** La demanda correspondiente al rubro indicado se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciendo constar, el nombre y la firma autógrafa de la parte actora, la autoridad responsable, y el acto reclamado; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que considera se actualizan y las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones.

**3.2 Oportunidad.** La interposición del recurso se considera oportuna, toda vez que la Resolución fue emitida el veinte de abril y el medio de impugnación se interpuso el veinticuatro de abril. Por lo que el JDC fue presentado en tiempo independientemente de la fecha de su notificación, ya que fue presentado al cuarto día posterior a su aprobación, por lo que se presentó dentro del plazo establecido en el artículo 307, numeral 3 de la Ley.

**3.3 Legitimación.** Este requisito se encuentra satisfecho en términos del artículo 371, numeral 1 de la Ley, ya que se advierte que el JDC fue promovido por el ciudadano César Raúl Villalba Navarrete, quien actualmente es Regidor Propietario en el municipio de Hidalgo del Parral, conforme a la Constancia de Mayoría de Validez de Ayuntamiento adjuntada al medio de impugnación, mismo que accedió al cargo vía candidatura independiente y que controvierte la Resolución,

mediante la cual se determinó improcedente y por tanto se negó su candidatura individual al cargo de regidor suplente número ocho.

**3.4 Definitividad.** También se cumple con este requisito, debido a que no se prevé el agotamiento de alguna instancia, por la cual se pueda revocar, modificar o confirmar la Resolución que ahora se controvierte; por tanto, es definitivo y firme para la procedibilidad del medio de impugnación en que se actúa.

#### **4. SÍNTESIS DEL AGRAVIO Y PRECISIÓN DE LA CONTROVERSIA PLANTEADA**

##### **4.1 Síntesis del agravio**

Del medio de impugnación se advierte que el actor esgrime que la aplicación en el acto impugnado, de lo dispuesto en la porción normativa del artículo 126, fracción I, párrafo cuarto de la Constitución Local, relativa a *Los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio*, así como del artículo 23 de los Lineamientos de Registro, vulnera sus derechos humanos de igualdad y no discriminación, de ser votado y de reelección, así como al debido proceso en relación con el principio de certeza.

Ello, toda vez que la porción normativa reclamada establece una excesiva reglamentación del principio constitucional de reelección, ya que fue realizada en el modelo anti reeleccionista, por lo que su interpretación debe realizarse a la luz de los nuevos parámetros fijados en materia de elección consecutiva.

Por lo cual solicita la inaplicación de dicha porción normativa y se revoque el artículo 23 de los Lineamientos de Registro.

##### **4.2 Controversia planteada**

Consiste en determinar la procedencia de la solicitud de inaplicación de las porciones normativas señaladas en el apartado anterior, y de ser así, como consecuencia modificarse el acto impugnado.

## **5. ESTUDIO DE FONDO**

### **5.1 Consideraciones previas**

El derecho a ser votado se consagra en el artículo 35 fracción II de la Constitución Federal, en la cual se establece que es derecho de los ciudadanos, teniendo las calidades que establezca la ley.

Asimismo, la Constitución del Estado de Chihuahua en su artículo 21, fracción II señala que es derecho de los ciudadanos chihuahuenses poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las demás calidades que las leyes establezcan y que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Además, el Pacto del que el Estado Mexicano es parte, en su artículo 25 inciso a) dispone que todos los ciudadanos gozarán, del derecho y oportunidad de ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores.

Asentado lo anterior, el derecho a ser votado y ocupar un cargo público refiere a una prerrogativa que tienen los ciudadanos, la cual puede ser ejercida en el caso del primero, mediante la postulación a un cargo de elección popular por un partido político, o por medio de una candidatura independiente.

Ahora bien, en materia de reelección, el artículo 115 de la Constitución Federal, establece en su fracción segunda, segundo párrafo, que “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección

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

Antes de la reforma a la Constitución Federal en materia electoral del año dos mil catorce, dicho artículo 115 constitucional, no regulaba la elección consecutiva ni establecía algún límite temporal para el período de los mandados de los ayuntamientos cuando alguno de sus integrantes aspirara a postularse para un período adicional en el mismo cargo.

Ahora bien la Constitución Local establece en el artículo 126, fracción primera, cuarto párrafo, que: “Los miembros de los ayuntamientos podrán ser reelectos para el mismo cargo por un período adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. En el caso de miembros del ayuntamiento que hayan surgido de postulación independiente, así como los que se reelijan, deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano por planilla que prevea la Ley”.

Dicha fracción fue reformada después de la citada reforma mediante los decretos 917/2015<sup>1</sup> y LXV/RFCNT/0374/2017 VIII P.E.,<sup>2</sup> publicados en el Periódico Oficial del Estado números 63 y 69, de los días ocho de agosto de dos mil quince y treinta de agosto de dos mil diecisiete,

---

<sup>1</sup> Visible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/5216.pdf>

<sup>2</sup> Visible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/6337.pdf>

respectivamente, en los cuales se realizaron las modificaciones que se resaltan a continuación:

#### 1. Decreto 917/2015

ARTÍCULO 126. El ejercicio del Gobierno Municipal estará a cargo:

I. De los Ayuntamientos, los que serán electos popular y directamente según el principio de votación mayoritaria relativa, residirán en las cabeceras de las municipalidades que gobiernen, durarán en su encargo tres años y estarán integrados por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la ley, con sus respectivos suplentes.

Los ayuntamientos se integrarán además, con el número de Regidores electos según el principio de representación proporcional que determine la ley, la cual regulará el procedimiento para realizar las asignaciones correspondientes.

El número de Regidores de representación proporcional se fijará por la ley tomando en cuenta el índice demográfico y las condiciones socioeconómicas de cada municipio. Los regidores electos por el principio de votación mayoritaria relativa y por el de representación proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Los miembros de los ayuntamientos podrán ser reelectos **para el mismo cargo por un período adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.** Los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero

éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. **En el caso de miembros del ayuntamiento que hayan surgido de postulación independiente, deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano por planilla que prevea la Ley.**

(Párrafo derogado)

**Lo dispuesto en el párrafo anterior no comprende a los Concejos Municipales que hayan sido nombrados por el Congreso en ejercicio de sus funciones.**

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

II. De las juntas municipales, las que residirán en la cabecera de la sección municipal respectiva; durarán en su encargo tres años y serán integradas por los miembros que la ley establezca y de acuerdo con los procedimientos que en la misma se regulen, y

III. De los comisarios de policía, los que residirán en los lugares de menor población, durarán en su encargo tres años y serán electos y removidos en los términos indicados en la fracción anterior.

Por cada miembro propietario de un Ayuntamiento o Junta Municipal y por cada Comisario de Policía, se elegirá un suplente para cubrir las faltas del respectivo propietario.

## 2. Decreto LXV/RFCNT/0374/2017 VIII P.E.

Artículo 126. ...

I. ...

...

...

Los miembros de los ayuntamientos podrán ser reelectos para el mismo cargo por un período adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. En el caso de miembros del ayuntamiento que hayan surgido de postulación independiente, **así como los que se reelijan**, deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano por planilla que prevea la Ley.

...

Previo a dichas modificaciones el artículo 126 fue modificado mediante el Decreto 850-01 II P.O., publicado en el Periodico Oficial del Estado número 38 del doce de mayo de dos mil uno,<sup>3</sup> es decir previo a la reforma constitucional del año dos mil catorce, por lo que la porción normativa materia de controversia fue aprobada antes de dicha reforma, es decir, antes de la permisión constitucional de la reelección consecutiva de miembros de ayuntamiento.

Ahora bien, el artículo 115 de la Constitución Federal, conlleva a una libertad de configuración legal para los órganos legislativos de las entidades federativas, quienes adquieren la potestad de la emisión de normas que establezcan la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, pero con las siguientes restricciones:

---

<sup>3</sup> Visible en:

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/reformas.pdf>

- Sólo para un periodo adicional;
- Siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años; y
- Sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Aunque las legislaturas locales tienen un amplio grado de libertad configurativa, no puede llegar a ser absoluta ni arbitraria, ya que las disposiciones que emitan deben cumplir con el criterio de proporcionalidad y razonabilidad,<sup>4</sup> por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su cumplimiento.

Por lo que, los límites a la libertad configurativa del legislador secundario deben proteger que ésta no sea excesiva e irracional a grado tal que altere o afecte el contenido esencial del derecho a ser votado, sino que debe operar utilizando parámetros de razonabilidad, para que quienes aspiren a participar estén en aptitud de postularse y obtener su registro bajo condiciones proporcionales, necesarias e idóneas, que garanticen un verdadero acceso a los cargos de elección popular. Esto es, las actividades que surjan del ejercicio legislativo deben apegarse a los principios protegidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales.

Ahora bien, dado que, en su escrito inicial, el actor solicita la inaplicación de la porción normativa señalada, este Tribunal se encuentra en la necesidad de realizar el estudio de constitucionalidad y convencionalidad de la misma para estar en aptitud de darle respuesta tomando en cuenta los principios establecidos en el artículo controvertido, así como en el Pacto y la Convención Americana.

Lo anterior es así toda vez que, derivado de la reforma en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, el artículo 1º, tercer

---

<sup>4</sup> Ver Acción de Inconstitucionalidad 131/2017 y acumulados.

párrafo, de la Constitución Federal establece que todas las autoridades nacionales se encuentran obligadas a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, para cumplir con lo anterior, este Tribunal deberá realizar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, utilizando el método que ofrezca mejores posibilidades de proteger los derechos involucrados.

En este tenor, la Sala Superior<sup>5</sup> ha sostenido que de la interpretación sistemática de los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal, se advierte que todas las autoridades jurisdiccionales del país pueden realizar control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos. En consecuencia, los tribunales electorales locales tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastadas con lo dispuesto en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Así, además de ponderar los principios contenidos en las diversas normas jurídicas, el Tribunal habrá de considerar los derechos protegidos por los tratados internacionales. Ello es así, toda vez que el artículo 133 de la Constitución Federal dispone que aquellos tratados internacionales acordes a la misma y que sean firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, formarán parte del conjunto de ordenamientos que constituyen la Ley Suprema de la Unión, y que los jueces de cada Estado se arreglarán a estos, a la Constitución Federal y a las leyes, a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

---

<sup>5</sup> Tesis IV/2014 de rubro “**ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES**”. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, pp. 53 y 54.

Para tal efecto, en términos del artículo 1, segundo párrafo, de la Constitución Federal, se debe recurrir inicialmente a una interpretación conforme en sentido amplio la cual implica que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

En ese mismo sentido, si no fuera posible realizar una interpretación conforme en sentido amplio, se deberá optar por realizar la misma en sentido estricto; esto es, que cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas debe, a partir de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferirse aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

Así, a través de la ponderación de principios (test de proporcionalidad), se analizarán los elementos involucrados en la causa de pedir de los accionantes, así como en la normatividad aplicable al caso concreto para determinar si es procedente la inaplicación de las porciones normativas impugnadas.

Por lo cual, para el análisis de las disposiciones normativas cuya inaplicación solicita el actor, este Tribunal atenderá a los pasos y aspectos establecidos por el Poder Judicial de la Federación<sup>6</sup> para la implementación del **control difuso ex officio** que se realiza en la presente sentencia. Por tanto, seguirá el procedimiento siguiente:

- a. Identificar el derecho humano, subderecho o garantía prevista en la Constitución Federal o en un tratado internacional.

---

<sup>6</sup> Tesis de clave P. LXIX/2011(9a.), de rubro "**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**", correspondiente a la 10a Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, del mes de diciembre de dos mil once, tomo 1, página 552.

- b. Reconocer los criterios de la Sala Superior, de la SCJN y de la CoIDH que establezcan su alcance e interpretación.
- c. Fijar la norma o porción normativa que será objeto de control.
- d. Determinar si ésta tiene como fin promover, respetar, proteger y garantizar otros derechos humanos.
- e. Examinar las posibles interpretaciones que la norma permite y verificar si una de ellas guarda conformidad con el derecho humano, subderecho o garantía.
- f. Si no permite interpretaciones conformes, o todas sus interpretaciones resultan disconformes con el derecho humano, debe procederse a contrastarla frontalmente, para lo cual deben tomarse en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y *pro homine*.
- g. Desaplicarla cuando resulte contradictoria con el derecho humano.

Ahora bien, para estar en posibilidad de determinar la aplicación o inaplicación de la porción normativa, es necesario plantear las interrogantes a resolver. En consecuencia, al realizar el estudio concreto de las porciones normativas impugnadas, se partirá de dichos cuestionamientos.

En primer término, es importante referir que, en virtud de que todas las normas que conforman el sistema legal mexicano cuentan con presunción de constitucionalidad, el estudio respecto a este elemento debe llevarse a cabo sólo en los casos en los que exista sospecha de su irregularidad, ya sea a petición de parte, o bien, por apreciación del juzgador.

Por ello, es necesario identificar debidamente los derechos humanos que la porción normativa pudiera estar vulnerando, para de esa manera encontrarnos en aptitud de llevar a cabo el control de constitucionalidad; es decir, debemos establecer si la disposición jurídica permite una interpretación conforme en sentido amplio, en sentido estricto, o en determinado caso, resulta posible decretar la inaplicación al caso concreto con la finalidad de proteger algún derecho fundamental.

Partiendo de esa premisa, este Tribunal infiere como derechos humanos supuestamente trasgredidos, el de igualdad, el de ser votado, el de acceso a la función pública y de reelección.

Ahora bien, el artículo 1 de la Constitución Federal prevé el derecho de igualdad ante la ley, en el entendido de que todas las personas que se encuentren en el territorio nacional resultan ser beneficiarias de los derechos humanos previstos en ella o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

En tanto que, los numerales 14 y 26 del Pacto establecen que la igualdad es un derecho que se debe reconocer a todas las personas que acudan ante los tribunales o cortes de justicia.

De igual forma, el artículo 24 de la Convención Americana, establece la garantía legal con la que se ven favorecidas todas las personas, referente a un trato igualitario ante la ley.

Asimismo, el artículo 35 de la Constitución Federal, contiene el derecho fundamental de los ciudadanos de ser votado para todos los cargos de elección popular, así como el de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público.

En ese mismo sentido, el artículo 25 del Pacto, señala como derecho de todos los ciudadanos el poder ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas realizadas por sufragio universal; e igualmente, hace referencia a la posibilidad de acceder a las funciones públicas del país en igualdad de condiciones.

A su vez, la Convención Americana establece en su numeral 23 que los ciudadanos de las naciones signatarias tienen derecho a ser elegidos en elecciones periódicas auténticas y gozan de la prerrogativa de acceder a la función pública en un plano de condiciones de igualdad.

En otro orden de ideas, por lo que respecta al derecho de igualdad, la SCJN<sup>7</sup> ha manifestado que, si bien los congresos estatales poseen libertad configurativa, dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y convencionales. Así pues, el principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de tal derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación de la prerrogativa citada.

Además, la SCJN ha referido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el artículo 1, último párrafo, de la Constitución Federal, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad.<sup>8</sup>

Por su parte, la CoIDH afirma que la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos estén en posibilidad de postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. De igual modo, puntualiza que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas, en el entendido de que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Ver tesis jurisprudencial 1a./J. 45/2015, de rubro “**LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL**”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo I, junio de 2015, p. 533.

<sup>8</sup> Ver tesis jurisprudencial 1a./J. 66/2015, de rubro “**IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO**”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, octubre de 2015, pág. 1462.

<sup>9</sup> *Op. Cit.* nota 7

En tanto, la Sala Superior ha señalado que cualquier condición adicional que se imponga al ejercicio de los derechos político electorales deberá basarse exclusivamente en calidades inherentes a la persona, además de ser necesaria e idónea para lograr la finalidad perseguida, y obedecer a criterios objetivos, racionales y proporcionales, que tengan como base algún principio o valor fundamental del sistema constitucional.<sup>10</sup>

Adicionalmente, ha dispuesto que la configuración legal del ejercicio del derecho político electoral a ser votado corresponde al legislador ordinario y a las legislaturas locales establecer las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que cumplan los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Esto significa que en las disposiciones normativas atinentes deben emplearse términos concretos, precisos y acotados a fin de brindar mayor especificación de los supuestos previstos y evitar restricciones excesivas.<sup>11</sup>

Asentado lo anterior, se procede al estudio particularizado del agravio materia de análisis:

## **5.2 Estudio sobre la inaplicación de la porción normativa del artículo 126, fracción I, párrafo cuarto de la Constitución Local y por tanto del artículo 23 de los Lineamientos de Registro**

Como ya se ha señalado, la porción normativa sujeta a control difuso es la relativa al párrafo cuarto de la fracción I del artículo 126 de la Constitución Local:

### **Constitución Local**

---

<sup>10</sup> Ver jurisprudencia 2/2010, de rubro “DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA)”. Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral número 6, 2010, pág. 24 y 25.

<sup>11</sup> Ver tesis II/2014, de rubro “DERECHO A SER VOTADO. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS RESTRICCIONES DEBE SER CONFORME CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO)”. Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral número 14, 2014, pág. 46 y 47.

**ARTICULO 126.** El ejercicio del Gobierno Municipal estará a cargo:

I. De los Ayuntamientos, los que serán electos popular y directamente según el principio de votación mayoritaria relativa, residirán en las cabeceras de las municipalidades que gobiernen, durarán en su encargo tres años y estarán integrados por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la ley, con sus respectivos suplentes.

Los ayuntamientos se integrarán además, con el número de Regidores electos según el principio de representación proporcional que determine la ley, la cual regulará el procedimiento para realizar las asignaciones correspondientes.

El número de Regidores de representación proporcional se fijará por la ley tomando en cuenta el índice demográfico y las condiciones socioeconómicas de cada municipio. Los regidores electos por el principio de votación mayoritaria relativa y por el de representación proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Los miembros de los ayuntamientos podrán ser reelectos para el mismo cargo por un período adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. **Los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios,** a menos que hayan estado en ejercicio.

En el caso de miembros del ayuntamiento que hayan surgido de postulación independiente, así como los que se reelijan, deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano por planilla que prevea la Ley.

...

Y por tanto, la correspondiente al artículo 23 de los Lineamientos de Registro, que establece:

### **Lineamientos de Registro**

#### **Artículo 23.**

1. Quienes hayan ocupado los cargos de sindicatura o regiduría podrán ser postulados en el periodo inmediato siguiente como candidato o candidata a presidente municipal, sin que ello suponga reelección.
2. Las y los ciudadanos que hayan ocupado la presidencia municipal de su ayuntamiento no podrán postularse como candidato o candidata a una sindicatura o regiduría en el periodo inmediato siguiente.
3. **Los miembros del ayuntamiento y síndicos que tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato siguiente en el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán participar para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.**
4. ...

Como se observa, el actor impugna la restricción para poder acceder al cargo, relativa a que en la reelección de miembros de ayuntamientos que tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el cargo de suplentes.

Por tanto, al ser esta última una consecuencia y norma complementaria de los requisitos establecidos en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Federal, se procederá en primer término al análisis de regularidad constitucional y convencional de la norma constitucional local controvertida en el acto impugnado.

La cuestión a dilucidar es la dicha prohibición, vulnera sus derechos a ser votado, a la función pública, y de reelección de manera desproporcional y discriminatoria

En ese tenor, es necesario que este Tribunal determine si la norma tachada de inconstitucional resulta conforme con la Constitución Federal o, en su caso, determinar si procede su inaplicación al caso en concreto a través de la implementación del método establecido.

### **5.2.1 Interpretación conforme en sentido amplio**

En el caso concreto, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal reconoce el derecho a ser votado. Por su parte, la Convención Americana y el Pacto contemplan el derecho de todos los ciudadanos de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, así como tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Asimismo, la porción normativa impugnada, establece un requisito para poder ser reelecto, no previsto en la Constitución Federal.

En ese contexto normativo, este Tribunal considera que el dispositivo legal impugnado no permite una interpretación conforme en sentido amplio, toda vez que no existe en la normativa atinente otro requisito de elegibilidad por elección consecutiva más favorable, máxime que éste fue establecido conforme a la libertad de configuración legislativa detallada con anterioridad.

### **5.2.2 Interpretación conforme en sentido estricto**

Al respecto, tampoco es dable realizar una interpretación conforme en sentido estricto, pues no existen varias interpretaciones jurídicas válidas que de la porción normativa impugnada puedan realizarse. Esto es así, por tratarse de un requisito de elegibilidad por elección consecutiva contenido en una norma de forma clara y enfocada a no estar dentro de un supuesto en un tiempo determinado, es decir, no haber sido miembro de ayuntamiento con el carácter de propietario y pretender ser electo para el período inmediato siguiente en el cargo de suplentes, pero los suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

En virtud de no haberse superado los pasos anteriores, resulta obligatorio realizar un test de proporcionalidad respecto a la porción normativa en estudio, para lo cual se analizará el fin legítimo, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida que se combate.

### **5.2.3 Test de proporcionalidad**

#### **5.2.3a. Fin legítimo de la medida**

Como ya se ha señalado, el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece la obligación de que en las constituciones de los estados se deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, con las condicionantes establecidas en el mismo.

Por lo que el legislador local en cumplimiento a dicho precepto constitucional procedió a regular en materia de reelección, estableciendo entre diversas disposiciones, el requisito establecido en el artículo 126, numeral 1), cuarto párrafo de la Constitución Local.

Por lo tanto, es evidente que no existe exclusión o prohibición para el establecimiento de la reelección, por el contrario, existe disposición expresa para su regulación en el ámbito local, de acuerdo con el citado artículo 115 de la Constitución Federal.

En consecuencia, el fin constitucionalmente legítimo es regular la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, así como fijar las bases para que ello suceda, como acontece en la porción normativa impugnada.

Sin embargo, el límite de la soberanía de las legislaturas de las entidades federativas reside en la tutela y protección de los derechos humanos de índole político electoral, consagrados en el bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

### **5.2.3b. Idoneidad de la medida**

Este Tribunal considera que la medida no es idónea.

La idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma, para conseguir el fin predeterminado, esto es, regular las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados de forma independiente a cargos de elección popular.

En ese sentido, la medida adoptada reside en garantizar un régimen aplicable para la reelección consecutiva de miembros de ayuntamiento, en consecuencia, que la medida contribuya a la obtención del fin constitucionalmente legítimo.

Por tal motivo, la norma impugnada no es adecuada al establecer un requisito para la elección consecutiva, ya que como se ha señalado, la Convención Americana y el Pacto, establecen que las personas tienen derechos y oportunidades de ser elegidos para acceder a un cargo de elección popular y que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas que sean necesarias para materializar tal derecho de índole político. En consecuencia, las limitaciones que la misma presente no deben traducirse en un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio de los derechos humanos, como es el caso.

Por lo que este Tribunal considera que constreñir a alguien que se quiere reelegir de forma consecutiva a que lo realice con la misma calidad -propietario- con que fue electo, trastoca no sólo la posibilidad de quien aspire a ello, sino de que el elector tenga posibilidad de valorar el ejercicio en el cargo de quien pretenda reelegirse aunque sea por otra calidad -suplente- distinta a la que llegó al cargo, por lo que se estima que esta medida no es adecuada.

### **5.2.3c. Necesidad de la medida**

A criterio del Pleno de este Tribunal la medida no resulta necesaria.

Lo anterior es así, toda vez que, dentro del sistema electoral local, no resulta necesaria, ya que como se señaló, dicha porción normativa fue aprobada en una temporalidad en la cual no era permitida la reelección consecutiva, por lo que sí bien, en su momento fue idónea y precisa para cumplir con el fin de restringir dicho derecho de reelección consecutiva, conforme a la normatividad actual ya resulta innecesaria.

Ya que conforme al artículo 115 de nuestra Carta Magna ya es posible la reelección consecutiva, por lo que, en el caso en concreto, si el regidor propietario, desea ser reelecto para el mismo cargo pero con la calidad de suplente, puede válidamente realizarlo, toda vez que ello conlleva la finalidad de la reelección, que es que los votantes puedan elegir de forma consecutiva a los servidores públicos que consideren actuaron acorde a las necesidades de la comunidad y cuyo ejercicio aprueban, ello con independencia si de primera vista pueden no llegar a ejercer el cargo al ocuparlo el propietario.

### **5.2.3d. Proporcionalidad de la medida**

Por lo que hace a la proporcionalidad de la medida, se considera que carece de proporcionalidad, pues la exigencia de ser postulado para una elección consecutiva con la misma calidad no tiene una relación razonable con el fin que se procura alcanzar.

Lo anterior es así, toda vez que la reelección consecutiva es una forma de ejercer su derecho a ser votado, la cual está concebida por la Constitución Federal como una alternativa para el servidor público de ocupar nuevamente el cargo, así como, para la ciudadanía de votar para el período consecutivo siguiente por él, atendiendo a su desempeño en el cargo para el cual fue electo, por lo que no se advierte que el hecho de haber ocupado un cargo como miembro de un ayuntamiento, como propietario y ocuparlo en el periodo consecutivo como suplente, pudiera quebrantar alguna finalidad o principio constitucionalmente relevante.

Cabe señalar, que la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015,<sup>12</sup> promovida en contra de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, determinó que es válido que los presidentes municipales, síndicos y regidores de ayuntamientos que hayan estado en ejercicio, puedan ser reelectos por un periodo adicional como propietarios o suplentes.

En consecuencia, este Tribunal considera que la restricción prescrita por el legislador local en el sentido de que, los miembros de ayuntamiento que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, es contraria a la Constitución Federal por ser desproporcional, excesiva y restrictiva del derecho humano a ser votado y por tanto a su derecho de reelección consecutiva; por ello, se debe declarar su inaplicación.

Ello, ya que las normas emitidas por las legislaturas locales deben garantizar a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos, ya que la libertad configurativa del legislador local tiene como límite la plena viabilidad de las normas constitucionales que posibiliten el ejercicio del derecho a ser votado de los ciudadanos.

---

<sup>12</sup> Visible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5434260&fecha=22/04/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434260&fecha=22/04/2016)

Por consiguiente, en el test de proporcionalidad realizado por este Tribunal se observa que la aplicación por parte del Consejo Estatal de la norma impugnada, establece una limitación desproporcional al derecho a ser votado consagrado por la *Constitución Federal* y los tratados internacionales.

En conclusión, este Tribunal considera que el requisito que establece el artículo 126, fracción I, párrafo cuarto de la Constitución Local relativo a la porción normativa *Los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios*, no resulta idónea, necesaria ni proporcional y, en esa medida, lo conducente es declarar su inaplicación al caso concreto.

Así como, en consecuencia, inaplicar el numeral 3 del artículo 23 de los Lineamientos de Registro.

## VII. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se inaplican al caso concreto, el artículo 126, fracción I, cuarto párrafo de la Constitución Política del Estado de Chihuahua en la porción normativa tocante a *Los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios*; así como el artículo 23, numeral 3, inciso e), de los Lineamientos de Registro de Candidaturas al cargo de Diputaciones por los Principios de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, Miembros de Ayuntamientos y Sindicaturas para el Proceso Electoral Local 2017-2018.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la Resolución del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en relación a la solicitud de registro como candidatos independientes al cargo de miembros de ayuntamiento de Hidalgo del Parral de la planilla encabezada por Jorge Alfredo Lozoya Santillán, identificada con la clave IEE/CE162/2018, en lo que fue materia de impugnación.

**TERCERO.** Se **ordena** al Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral verifique los requisitos legales atinentes a fin de que resuelva lo que en derecho corresponda, con relación al registro de la candidatura de César Raúl Villalba Navarrete, en un plazo no mayor a **cuarenta y ocho horas**. Una vez realizado lo anterior, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes, deberá notificar a este Tribunal el cumplimiento dado a la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE.** En términos de Ley.

Devuélvanse las constancias que correspondan y en su oportunidad ARCHÍVESE el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los magistrados presentes que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante el Secretario General, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

**VÍCTOR YURI ZAPATA LEOS  
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO  
MAGISTRADO**

**JULIO CÉSAR MERINO  
ENRÍQUEZ  
MAGISTRADO**

**ELIAZER FLORES JORDÁN  
SECRETARIO GENERAL**