

**RECURSOS DE APELACIÓN Y
JUICIOS PARA LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL
CIUDADANO**

EXPEDIENTE: RAP-31/2018 Y
ACUMULADOS

ACTORES: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL, PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL, ARÓN
MONTES ALVARADO, ADOLFO
MEDINA FLORES, ANTONIO
ORTIZ HEREDIA, JESÚS
ADRIÁN UGARTE MÉNDEZ

RESPONSABLE: CONSEJO
ESTATAL DEL INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
VÍCTOR YURI ZAPATA LEOS.

SECRETARIOS: ISIDRO
ALBERTO BURROLA
MONARREZ, HELVIA PÉREZ
ALBO Y MARTA ALEJANDRA
TREVÍÑO LEYVA

Chihuahua, Chihuahua; a veintiuno de marzo de dos mil dieciocho.

SENTENCIA por la que se **inaplica la porción normativa de “presentar ante el Instituto Estatal Electoral, la declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses”** establecida en el artículo 8, numeral 1, inciso d), de la Ley Electoral del Estado, y se revoca el acuerdo impugnado en lo referente a lo dispuesto en el relativo 28, numeral 1, incisos d) y e), de los Lineamientos de registro de candidaturas al cargo de Diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, miembros de Ayuntamiento y Sindicaturas para el Proceso Electoral Local 2017-2018 y se confirma el “acuerdo del Consejo

Estatad Electoral del Instituto Estatal Electoral identificado con la clave IEE/CE75/2018” por encontrarse debidamente fundado y motivado, y no violentar los principios rectores de la materia electoral.

GLOSARIO

<i>Asamblea:</i>	Asamblea Municipal del Instituto Estatal Electoral
<i>CoIDH:</i>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<i>Congreso:</i>	Congreso de la Unión
<i>Consejo:</i>	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral
<i>Constitución Federal:</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Constitución Local:</i>	Constitución Política del Estado de Chihuahua
<i>Congreso:</i>	Congreso del Estado de Chihuahua
<i>Convención Americana:</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<i>Instituto:</i>	Instituto Estatal Electoral
<i>JDC:</i>	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electores del Ciudadano
<i>Ley:</i>	Ley Electoral del Estado de Chihuahua

Lineamientos:	Lineamientos de registro de candidaturas al cargo de Diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, miembros de Ayuntamiento y Sindicaturas para el Proceso Electoral Local 2017-2018
Pacto:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PAN:	Partido Acción Nacional
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
RAP:	Recurso de Apelación
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal Estatal Electoral

Las fechas que se mencionan a continuación son de dos mil dieciocho, salvo mención de diferente anualidad.

1. ANTECEDENTES

1.1. Aprobación de los lineamientos impugnados. El tres de marzo, el *Consejo* aprobó los lineamientos de registro de

candidaturas a cargo de diputaciones, miembros de ayuntamientos y sindicaturas, identificado con clave IEE/CE75/2018, mismo que fue publicado en los estrados del *Instituto* el cinco de marzo.

1.2. Presentación de RAP y JDC. El siete de marzo, a través de sus representantes, el *PAN* y *PRI*, presentaron *RAP* contra la aprobación del acuerdo IEE/CE75/2018. Posteriormente, el diez de marzo, Arón Montes Alvarado, Adolfo Medina Flores, Antonio Ortiz Heredia y Jesús Adrián Ugarte Méndez presentaron *JDC* contra el mismo acuerdo.

1.3. Informe Circunstanciado. El doce de marzo, el Consejero Presidente del *Instituto*, envió informes circunstanciados a este *Tribunal*, respecto a los recursos de apelación identificados con clave RAP-31/2018 y RAP-32/2018; así mismo, el catorce de marzo, realizó lo mismo respecto a los juicios identificados como JDC-34/2018, JDC-35/2018, JDC-36/2018 y JDC-37/2018.

1.4. Forma y Registra. El trece de marzo, se ordenó formar, registrar y turnar los expedientes RAP-31/2018 y RAP-32/2018; el quince de marzo, se ordenó realizar la misma acción a los expedientes JDC-34/2018, JDC-35/2018, JDC-36/2018 y JDC-37/2018. En las mismas fechas, se ordenó turnar los medios de impugnación a los magistrados instructores.

1.5. Acumulación. El diecisiete de marzo, los magistrados instructores ordenaron la acumulación de los expedientes RAP-32/2018, JDC-34/2018, JDC-35/2018, JDC-36/2018 y JDC-37/2018 al expediente RAP-31/2018 en virtud de que se advirtió que los motivos de controversia que se plantean en los medios de impugnación se dirigen a combatir mismo acto.

1.6. Requerimiento y cumplimiento de requerimiento. El diecinueve de marzo, se requirió al *Instituto* para que en un término de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación del mismo, remitiera a este *Tribunal*, las constancias que acrediten a los actores

de los *JDC*, como aspirantes a candidaturas independientes. En esa misma fecha mediante acuerdo dictado por el Magistrado Instructor se tuvo al *Instituto* dando cumplimiento al requerimiento realizado.

1.7. Acuerdo de Circulación y Convocación. El veinte de marzo se circuló el proyecto de cuenta y se convocó a sesión pública del Pleno de este *Tribunal*.

2. COMPETENCIA

El *Tribunal* es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación con fundamento en los artículos 36, párrafo séptimo y octavo, y 37, párrafo cuarto de la *Constitución Local*; así como 303, numeral 1, incisos b) y d), 358, 359, 365, 366, y 370 de la *Ley*, por tratarse de *RAP* y *JDC*, promovidos por los actores, a fin de impugnar la resolución identificada como IEE/CE66/2017, emitida por el *Consejo*.

3. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Previo al estudio de fondo, es obligación de este *Tribunal*, verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de los *RAP* y *JDC*, así como la satisfacción de las condiciones necesarias para la emisión de una sentencia de acuerdo a lo establecido en el artículo 358 y 367 de la *Ley*.

3.1 Forma. Los medios de impugnación se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, haciendo constar el nombre de la actora, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como la persona autorizada para tal efecto; asimismo identifica el acto reclamado y la autoridad responsable, al igual que hechos y agravios, haciéndose constar la firma autógrafa de la impugnante.

3.2 Oportunidad. La interposición del escrito de demanda se considera oportuna, toda vez que la notificación del acto impugnado se realizó el tres de marzo, fue publicado el día cinco, mientras que los medios de defensa se interpusieron los días siete y nueve, es decir, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 307, numerales 1 y 3, de la *Ley*.

3.3. Legitimación. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos del artículo 360 y 371 de la *Ley*, ya que se advierte que los recursos fueron promovidos por conducto de quien tiene facultades para hacerlo.

3.4 Definitividad. También se cumple este requisito, toda vez que no se prevé el agotamiento de alguna instancia por la cual se pueda revocar, anular, modificar o confirmar, la resolución que ahora se controvierte; por tanto, es definitivo para la procedibilidad del medio de impugnación en que se actúa.

4. SISTEMATIZACIÓN DE AGRAVIOS, PRECISIÓN DE LA CONTROVERSIA Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

4.1 Sistematización de agravios

De los medios de impugnación, se desprende que la parte actora realiza las manifestaciones siguientes:

Por lo que hace al *PRI*, se advierte lo siguiente:

1. Se vulneran los artículos 16, 17 y 35 de la *Constitución Federal*, en relación con el 41 y 127 de la *Constitución Local*, toda vez que el acuerdo impugnado implementa una serie de requisitos extraordinarios, respecto a los ya contemplados en la *Ley*, lo cual obstaculiza el derecho de ser votado.

2. Los requisitos contemplados en el artículo 28, numeral 1, incisos d), e) y g) de los *Lineamientos*, son requisitos excesivos para quienes buscan un cargo de elección popular, toda vez que se encuentran en la búsqueda del acceso al cargo, de contender y ejerciendo su derecho político activo como es el de ser votado, por lo tanto es desproporcional e inaplicable porque apenas busca el acceso al cargo para desempeñarse en el servicio público.
3. Es desproporcional y excesivo la presentación anexa a los formatos únicos de registro, en cuanto a la declaración patrimonial, conflicto de intereses, declaración fiscal y en caso de reelección, la carta que especifique el periodo del cargo para el cual ha sido electo.

Por su parte, el *PAN* realiza las manifestaciones siguientes:

1. Se violenta el principio de legalidad y equidad en sus dos vertientes de reserva de ley y subordinación jerárquica, en virtud de que en el acuerdo impugnado se determinan situaciones que atentan contra la equidad de la contienda, tanto en el registro como en la etapa de campaña porque los funcionarios de reelección pueden optar por pedir licencia o no, lo cual genera inequidad en contra de los candidatos que no son de reelección.
2. Se vulnera el artículo 134 de la *Constitución Federal* en relación con los artículos 127, fracción VI de la *Constitución Local* y el 8, numeral 2 de la *Ley* en virtud de que los funcionarios públicos que tengan atribuciones de dirección y mando deben de separarse de su encargo un día antes del inicio de las campañas y el artículo 18 de los *Lineamientos* hace una distinción entre todos los funcionarios públicos y los funcionarios públicos por reelección, por lo tanto considera que los referidos *Lineamientos* son violatorios, generan inequidad entre los funcionarios que se reelegirán y aquellos candidatos que contienden por primera vez.
3. El *Consejo* malentende la figura de la licencia generando con ello inequidad, porque la licencia será optativa para los que se

quieren reelegir, tengan o no atribuciones de dirección, administración de recursos financieros, humanos y materiales.

Los candidatos independientes, hacen las consideraciones siguientes:

1. Se violenta el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la *Constitución Federal* en relación con los artículos 47 y 106 de la *Ley* al considerar que el artículo 10, numeral 3 de los *Lineamientos* carece de fundamentación y motivación por no precisarse en el acuerdo impugnado porqué el registro de los candidatos independientes debe ser ante el *Consejo* y no ante la *Asamblea* respectiva. Violentando además el principio de subordinación jerárquica de los reglamentos, excede el alcance de la ley, invade competencia legislativa al establecer un procedimiento de registro de candidatos independientes que la *Ley* no establece en forma expresa.
2. Se violenta el principio de igualdad consagrado en el artículo 1 de la *Constitución Federal* y los artículos 25 y 26 del *Pacto* y los 23 y 24 de la *Convención Americana*, en virtud de que la aplicación de la porción normativa establecida en el artículo 10, numeral 3 de los *Lineamientos* conlleva a una evidente incompatibilidad con los derechos humanos de igualdad y no discriminación, violentando con ello en su perjuicio el derecho humano de trato igualitario respecto del resto de las planillas municipales contendientes en el proceso electoral.
3. El artículo 106, numeral 5 de la *Ley* dispone que los candidatos al ayuntamiento se deben registrar ante la *Asamblea* respectiva traducido ello en una restricción indebida que genera un trato desigual y discriminatorio por tener que trasladarse a la ciudad de Chihuahua a realizar todos los trámites relativos al registro de la candidatura.
4. Violación a los artículos 1 y 35 de la *Constitución Federal* en relación con el 127 de la *Constitución Local* por considerar que el artículo 28, numeral 1, inciso d) de los *Lineamientos* es un requisito que no está plasmado ni en la *Constitución Federal* ni

en la *Constitución Local* por lo que el derecho de ser votado y de acceso a la función pública se ven vulnerados al condicionar la participación en los asuntos públicos a proporcionar información personal relativa a la posición económica, financiera y fiscal de los candidatos. Se vulnera con ello el derecho de progresividad de los derechos humanos, en virtud de que no se incrementa la protección y garantía de ser votado en igualdad de condiciones, sino que lo obstaculiza.

En consecuencia, del análisis integral y exhaustivo de los escritos de impugnación, el *Tribunal* advierte la existencia de los agravios¹ siguientes:

1. El acto impugnado es contrario a los artículos 16, 17 y 35 de la *Constitución Federal*, los artículos 41 y 127 de la *Constitución Local*, los artículos 23 y 24 de la *Convención Americana* y artículos 25 y 26 del *Pacto* por considerar que los *Lineamientos* son desproporcionales y excesivos. Ello en relación a lo siguiente:
 - a) Se violenta la progresividad de los derechos humanos, el derecho a ser votado y de acceso a la función pública, por condicionar la participación en los asuntos públicos a la presentación de información personal relativa a la posición económica, financiera y fiscal. Ello, mediante la presentación de la declaración exigida en los artículos 8, numeral 1, inciso d) de la *Ley*, así como el relativo 28, numeral 1, incisos d) y e) de los *Lineamientos*.
 - b) Es desproporcional y excesivo anexar al formato único de registro, en caso de reelección, la carta que especifique el

¹ CONTRADICCIÓN DE TESIS 50/2010 de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNESESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830; así como la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de clave 4/2002 **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

periodo para el cual ha sido electo. Exigida en el artículo 28, numeral 1, inciso g) de los *Lineamientos*.

2. La exigencia de presentar la solicitud de registro de los candidatos independientes ante el *Consejo* y no ante la *Asamblea* respectiva, según lo establecido en el artículo 10, numeral 3 de los *Lineamientos*, es contrario a los artículos 16 de la *Constitución Federal*, los artículos 47 y 106 de la *Ley*, los artículos 23 y 24 de la *Convención Americana* y artículos 25 y 26 del *Pacto* por vulnerar los principios de legalidad, igualdad y de subordinación jerárquica normativa.
3. Es contrario a los artículos 16 y 134 de la *Constitución Federal*, 127, fracción VI de la *Constitución Local* y el artículo 8, numeral 2 de la *Ley*, la separación del cargo optativa de aquellos funcionarios que pretenden ser reelegidos. Se vulnera el principio de equidad en la contienda respecto de los funcionarios, que por contar con atribuciones de mando, tiene que pedir licencia para poder contender a un cargo de elección popular.

4.2 Precisión de la controversia

De lo anterior resulta que la controversia planteada en el presente asunto trata sobre determinar lo siguiente:

1. Si es posible la inaplicación de la porción normativa relativa a la presentación de la declaración patrimonial establecida en el artículo 8, numeral 1, inciso d) de la *Ley*, en relación con el diverso 28, numeral 1, incisos d) y e)
2. Si es dable revocar el artículo 28, numeral 1, inciso g) de los *Lineamientos*.
3. Si es posible la inaplicación de la porción normativa relativa al registro de los candidatos independientes ante el *Consejo*, establecida en el artículo 10, numeral 3 de los *Lineamientos*.

4. Si es factible modificar la porción normativa relativa a la licencia optativa en aquellos funcionarios que se pretendan reelegir establecida en el artículo 18 de los *Lineamientos*.

4.3. Metodología de estudio

Para dar respuesta a los agravios planteados por los actores, el *Tribunal* estudiará los agravios en el orden en que fueron sistematizados.

Lo anterior sin que implique afectación alguna a los derechos de los actores, en términos de lo dispuesto por la tesis de jurisprudencia de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 El acto impugnado es contrario a los artículos 16, 17 y 35 de la *Constitución Federal*, los artículos 41 y 127 de la *Constitución Local*, los artículos 23 y 24 de la *Convención Americana* y artículos 25 y 26 del *Pacto* por considerar que los *Lineamientos* son desproporcionales y excesivos

5.1.1. Debe inaplicarse la porción normativa de “presentar ante el Instituto Estatal Electoral, la declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses” establecida en el artículo 8, numeral 1, inciso d), de la Ley, y revocarse el acuerdo impugnado en lo referente a lo dispuesto en el relativo 28, numeral 1, incisos d) y e), de los *Lineamientos*

La parte actora considera que se violenta en su perjuicio el derecho a ser votada y de acceso a la función pública, pues asegura que la exigencia relativa a presentar declaración patrimonial, conflicto de intereses y declaración fiscal, es un requisito desproporcional y

excesivo al no ser inherente a la persona. Así, estima que la participación en los asuntos públicos se encuentra condicionada a la presentación de información personal relativa a la posición económica, financiera y fiscal. Por tanto, estima que se vulnera en su perjuicio la progresividad de los derechos humanos.

El *Tribunal* considera que el agravio es **fundado** y, en consecuencia, deben inaplicarse las porciones normativas en estudio. Para sostener lo anterior, el *Tribunal* realizará un control concreto de constitucionalidad mediante la ponderación de principios.

5.1.1.1 Test de proporcionalidad

En atención a lo establecido por el artículo 1º de la *Constitución Federal*, las autoridades nacionales en el ámbito de su competencia, están obligadas a realizar una interpretación amplia, progresiva y conforme de los derechos fundamentales contenidos en la misma.

En ese sentido, dado que en el escrito inicial se advierte que la parte actora solicita la inaplicación de la porción normativa en estudio y dado que se advierte que con las obligaciones impuestas en el acto impugnado y en la norma referida se puede establecer un posible obstáculo al derecho político electoral de ser votado, en su vertiente de registro de candidatura, el *Tribunal* debe realizar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, utilizando el método que ofrezca mejores posibilidades de protección de los derechos presuntamente vulnerados. Para ello, deben tomarse en cuenta los principios establecidos en la *Constitución Federal*, el *Pacto*, y la *Convención Americana*.

Lo anterior, acorde con lo considerado por la *Sala Superior* en la tesis 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. ² Esto, dado que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º y 133 de la *Constitución Federal*, se concluye que las autoridades jurisdiccionales del país pueden realizar control de constitucionalidad y convencionalidad para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos. Por tanto, los tribunales electorales locales cuentan con facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastadas, como se adelantó, con la *Constitución Federal*, y los tratados internacionales firmados y ratificados por México, por tratarse de la Ley Suprema de la Unión, en términos del artículo 133 de la *Constitución Federal*.

Para tal efecto, se debe recurrir a una interpretación conforme en sentido amplio, la cual implica que los jueces deben interpretar el orden jurídico conforme a los derechos humanos establecidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Luego, si no fuera posible realizar una interpretación conforme en sentido amplio, se deberá optar por hacerla en sentido estricto; esto es, que cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas debe preferirse aquella que sea acorde a los derechos humanos establecidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales.

Por tanto, para el análisis de las disposiciones normativas cuya inaplicación solicita la parte actora, el *Tribunal* atenderá a los pasos y aspectos establecidos por el Poder Judicial de la Federación³ para la implementación del **control difuso ex officio**.

Por tanto, seguirá el procedimiento siguiente:

² Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TESIS IV/2014. Consultable en la Gaceta de jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, Número 14, páginas 53 y 54.

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. 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.

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

Habiéndose establecido la metodología y las consideraciones previas al estudio, para encontrarnos en aptitud de realizar el análisis particularizado de los agravios, es necesario atender a las cuestiones comunes propias de su valoración, las cuales corresponden a los incisos a) y b), para llevar a cabo el control difuso *ex officio*.

En ese sentido, es importante referir que, en virtud de que todas las normas que conforman el sistema legal mexicano cuentan con presunción de constitucionalidad, el control difuso debe llevarse a cabo únicamente en los casos en los que exista sospecha de su irregularidad, ya sea a petición de parte o por apreciación del juzgador.

Por lo anterior, es necesario identificar los derechos humanos que se pudieran estar vulnerando, para así encontrarnos en aptitud de llevar a cabo el control de constitucionalidad solicitado por la parte actora. Partiendo de esa premisa, este *Tribunal* infiere como derechos humanos supuestamente trasgredidos, el de igualdad, el de acceso a

ocupar cargos públicos, específicamente el de integrar autoridades electorales.

Así, el artículo 1º 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.

Por otro lado, los numerales 14 y 26 del *Pacto* instituyen 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 referente a un trato igualitario ante la ley.

Por su parte, el artículo 35, fracción IV, de la *Constitución Federal* contiene el derecho fundamental de los ciudadanos de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público.

En ese mismo sentido, el artículo 25, inciso c) del *Pacto* señala como derecho de todos los ciudadanos, sin ninguna distinción ni restricción indebida, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

A su vez, la *Convención Americana* señala en su numeral 23 que los ciudadanos de las naciones signatarias tienen derecho y oportunidad de acceder, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Por lo anterior, este *Tribunal* estima pertinente llevar a cabo la revisión del control constitucional respecto a la vulneración de los derechos humanos de igualdad, de ser votado y de acceso a la función pública, pues del estudio sumario del juicio que acontece, se advierte la posibilidad de que la aplicación de los preceptos legales atacados incidan en el goce de esos derechos.

Por lo que respecta al derecho de igualdad, la *SCJN*⁴ ha manifestado que si bien los congresos estatales poseen libertad configurativa, dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y convencionales.

Asimismo, 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 1º, 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.⁵

Considerando lo anterior, en los siguientes numerales se realizará el análisis de la porción normativa contenida en el artículo 78, numeral 1, inciso a) de la *Ley*. En primer término, el *Tribunal* verificará la interpretación conforme en sentido amplio del precepto cuestionado; y en caso de que no sea posible determinarla, procederá a la realización de una interpretación conforme en sentido estricto. En ese orden de ideas, en caso de que lo anterior no sea factible, el *Tribunal* continuará con el estudio de proporcionalidad pertinente.

5.1.1.2 Análisis de la porción normativa contenida en el artículo 8, numeral 1, inciso d), de la *Ley*; y la relativa 28, numeral 1, incisos d) y e), de los *Lineamientos*

Las porciones normativas controvertida versan de la manera siguiente:

El artículo 8, numeral 1, inciso d), de la *Ley*, dispone lo siguiente:

⁴ 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, pág. 533.

⁵ 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.

Son elegibles para los cargos de Gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, los ciudadanos que además de los requisitos establecidos en la Constitución Federal, la particular del Estado, así como en otras Leyes aplicables, reúnan los siguientes:

(...)

d) Presentar ante el Instituto Estatal Electoral, la declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses, (...)

Por su parte, el relativo artículo 28, numera 1, incisos d) y e), de los *Lineamientos*, establece lo siguiente:

1.A fin de acreditar la procedencia de la solicitud de registro, se adjuntará al FURC:

d) Declaración patrimonial y de conflicto de intereses, conforme a lo dispuesto en el artículo 8, numeral 1, inciso d) de la Ley, a través de los formatos anexos a los presentes lineamientos;

e) Declaración fiscal, en su caso; y

En ese sentido, el *Tribunal* analizará la regularidad constitucional y convencional de las normas controvertida, específicamente por lo que hace a la necesidad de presentar las declaraciones patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses.

Así, mediante la emisión de los *Lineamientos*, el *Consejo* aplicó la norma controvertida al señalar que, para registrarse a las candidaturas de elección popular, deberán presentar las declaraciones en comento.

En ese orden de ideas, la parte actora considera que la presentación de tales requisitos es desproporcional y excesiva al no ser inherentes a la persona. Por tanto, sostiene que violenta en su perjuicio el derecho a ser votada y de acceso a la función pública.

Por tanto, la cuestión a dilucidar es si la presentación de tales declaraciones como condicionante al registro de la candidatura

correspondiente vulnera el derecho a ser votado, y de acceso a la función pública.

En consecuencia, el *Tribunal* analizará si la norma en estudio resulta conforme con la *Constitución Federal* y los tratados internacionales; para determinar si procede su inaplicación al caso concreto, o no.

5.1.1.3 Interpretación conforme en sentido amplio

El *Tribunal* advierte que el dispositivo legal en estudio no permite una interpretación conforme en sentido amplio, toda vez que en la normativa atinente no existe un requisito de elegibilidad más favorable.

Ello es así toda vez que las porciones normativas analizadas establecen la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales, fiscal, y de no conflicto de intereses para el registro de candidaturas.

Por su parte, el artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal* establece como derechos del ciudadano el de ser votados para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. En otro orden de ideas, la *Convención Americana* y el *Pacto* contemplan los derechos político electorales de los ciudadanos, así como el derecho de votar y ser electo mediante procesos auténticos.

En consecuencia, es menester realizar la interpretación en sentido estricto del precepto en análisis.

5.1.1.4 Interpretación conforme en sentido estricto

El *Tribunal* concluye que no es posible 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 contenido en una norma de forma clara y enfocada a solicitar la presentación de las declaraciones patrimonial, fiscal, y de conflicto de intereses, con base en el principio de transparencia, no corrupción, y rendición de cuentas, en el ejercicio de la función pública.

En este orden de ideas, dado que no se ha superado el paso anterior, 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.

5.1.1.5 Test de proporcionalidad

-Fin legítimo de la medida

El *Tribunal* advierte que la porción normativa impugnada cuenta con un fin legítimo.

Lo anterior obedece a que la exigencia del fin legítimo no se interpreta en el sentido positivo de que la medida tenga que perseguir un fin expresa o implícitamente establecido, sino que se entiende en el sentido negativo de que la medida no debe perseguir un fin expresa o implícitamente prohibido o excluido por la *Constitución Federal*.⁶

En este sentido, el *Tribunal* advierte que la porción normativa en estudio tiene la finalidad de resguardar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública mediante la certeza de que quienes ocupen los cargos de elección popular presenten las declaraciones solicitadas.

⁶ PRIETO Sanchís, L. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid. Trota, páginas 175-216, y BERNAL Pulido, C. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, página 687.

De esto se advierte que, en efecto, el fin contenido en la norma impugnada es constitucionalmente legítimo.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este *Tribunal* que 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.

En ese sentido, con independencia de la libertad configurativa de los estados contenida en el artículo 116 de la *Constitución Federal*, las disposiciones que emanen de los Congresos locales deberán encontrarse apegadas a tales principios, así como a los tratados internacionales.

-Idoneidad de la medida

El *Tribunal* advierte que la medida 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.

Por tanto, siendo que, la finalidad de la norma en estudio es velar por la transparencia y la rendición de cuentas entre quienes ocupen los cargos de elección popular, es dable concluir que la misma no es idónea para tal efecto.

Ello es así dado que los fines protegidos por la norma no son de relevancia significativa para el adecuado ejercicio de la función pública, la transparencia gubernamental y el Estado de Derecho.

De igual forma, el evitar un conflicto de intereses que pueda poner en riesgo los principios discutidos, en cuanto al derecho de ser votado, este tipo de restricciones no constituye una medida idónea para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales.

El *Tribunal* concluye que la medida no es idónea, dado que establece una restricción a los derechos político electorales que no encuentra sustento en criterios de razonabilidad.

Para ilustrar lo anterior, el *Tribunal* analizará las normas controvertidas desde la perspectiva de la *Convención Americana*, el *Pacto*, los criterios de la *CoIDH*, y los preceptos de la *Constitución Federal* involucrados.

Así, el artículo 2 del *Pacto* establece la obligación de los Estados consistente en respetar y garantizar a todos quienes se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en él, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En ese sentido, los Estados se comprometen a adoptar las disposiciones legislativas, o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el *Pacto*.

De lo anterior se desprende que, de existir restricciones injustificadas a los derechos fundamentales en concreto a los derechos políticos, se contravendría lo estipulado por el *Pacto*. En otras palabras, las disposiciones creadas por el legislador, o por otra autoridad, deben buscar el respeto y la maximización de los derechos fundamentales.

Además, el artículo 25, inciso c), del *Pacto* mandata que la ciudadanía gozará, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Es decir, aquellas restricciones que deban interponerse a los derechos políticos en controversia deberán siempre pasar por un examen de razonabilidad que garantice que sus parámetros se encuentran dentro de lo constitucional y convencionalmente válido.

Ello se refuerza con lo dispuesto por el artículo 26 del *Pacto*, pues fundamenta que todas las personas son iguales ante la ley, y tienen derecho a su protección sin discriminación; además, la ley deberá prohibir todo tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Ahora bien, el artículo 23 de la *Convención Americana* estipula que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad 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. Ello podrá reglamentarse exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. Es decir, no contempla reglamentación alguna respecto de la situación patrimonial de quienes busquen registrarse a alguna candidatura.

Por otro lado, el artículo 29, inciso d), de la *Convención Americana* obliga a los países firmantes a garantizar que ninguna disposición pueda ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

En otras palabras, los parámetros para interpretar las normas contenidas en la *Convención Americana* deben realizarse de forma progresiva, otorgando siempre la interpretación más amplia y favorable a los derechos fundamentales.

Ello cobra relevancia al considerar que el diverso artículo 30 de la *Convención Americana* dispone que las restricciones permitidas, de acuerdo con tal Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Es decir, a efecto

de que los derechos humanos puedan ser sujetos de restricción, el Legislador deberá estar atento a que las finalidades de la misma se encuentren justificadas en el bien común, y que tienda a garantizar el fin para el cual es contemplada.

De lo anterior es dable concluir que, con independencia de que el artículo 23.2 de la *Convención Americana* reconozca la posibilidad de establecer requisitos en materia de elegibilidad, lo cierto es que ello dependerá de que su finalidad se encuentre justificada en el interés general y los propósitos constitucionales. Además, la interpretación de las normas en materia de derechos humanos, incluidos los contenidos en la *Convención Americana*, debe realizarse siempre de la forma en que mayores beneficios implique para el disfrute de los derechos fundamentales.

Así, de lo analizado en los párrafos anteriores se puede concluir que las restricciones que se hagan a los derechos fundamentales deberán encontrarse resguardadas por parámetros de maximización, progresividad y razonabilidad. En consecuencia, es fundamental atender al fin para el cual fueron establecidas, así como a los beneficios que impliquen en materia de bien común.

Para ello resulta de gran ilustración lo concluido por la *CoIDH* en el caso *Yatama vs Nicaragua*,⁷ al considerar que el principio fundamental de igualdad y no discriminación cuenta con un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos. “Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.”⁸

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso YATAMA vs Nicaragua. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

⁸ *Ibíd.* Párrafos 184 y 185.

De lo anterior se desprende entonces que los Estados deberán observar que las restricciones a derechos humanos se encuentren amparadas por parámetros que juzguen a los ciudadanos sin distinciones de carácter subjetivo, y que cuenten con bases lógicas de justificación. Es decir, que dichas restricciones sean razonables.

En ese sentido, la *CoIDH* ha concluido que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida a tales derechos, dado que, al no ser absolutos, pueden estar sujetos a limitaciones. Entonces, su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, y razonabilidad en una sociedad democrática.⁹ Esto implica que la restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.¹⁰

Así, por lo que hace al caso concreto, de lo anterior se desprende que no es suficiente con que la limitación contenida en los *Lineamientos* se encuentre contemplada en la *Ley*; sino que la misma debe estar inspirada en criterios de igualdad, tener una fundamentación lógica y coherente, y ser suficiente para alcanzar un fin legítimo.

En consecuencia, el *Tribunal* advierte que la porción normativa en estudio no establece una limitación idónea al derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, pues impone una obligación para registro de candidaturas consistente en un requisito de elegibilidad que no es exigible durante la etapa del proceso electoral en que se encuentran. Es decir, la limitación consiste en una exigencia relacionada con el probable ejercicio del cargo, y no con la mera participación en el proceso electivo.

⁹ *Ibíd.* Párrafo 206 y 207.

¹⁰ *Ídem.*

Ahora bien, como se ha precisado, además del requisito de maximización en la interpretación de las disposiciones relativas a los derechos humanos contenida en el artículo 29, inciso d), de la *Convención Americana*, el diverso 30 mandata que las restricciones permitidas sólo podrán ser decretadas conforme a leyes que obedezcan a razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Así mismo, el artículo 32.2 de la *Convención Americana* señala que los derechos de cada persona están limitados por aquellos con que cuentan los demás, por la seguridad de todos, y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

En ese orden de ideas, para estar en posibilidad de determinar si las limitaciones a los derechos políticos de la parte actora establecidas en la norma controvertida cuentan con tales características, es necesario analizar cuáles son los fines y propósitos que se pretenden alcanzar con la disposición.

Ahora, no pasa desapercibido para el *Tribunal* que la limitación de los derechos fundamentales ante el interés general no significa que éste sea superior a aquéllos; por el contrario, tal limitación implica una situación extraordinaria que deberá tener una vasta fundamentación en dicha situación.

Por otro lado, en la opinión consultiva OC-6/86, la *CoIDH* ha establecido que el concepto “bien común” ha de interpretarse como un elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es “la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad”;¹¹ se refiere a permitir que los integrantes de la sociedad alcancen el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los derechos

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, párrafo 29. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

democráticos, de forma tal que promueva la plena realización de los derechos de la persona humana.¹²

Así, “bien común” y “orden público” deben interpretarse dentro de la realidad americana, teniendo en cuenta que los Estados actúan sobre la base de del ejercicio efectivo de la democracia representativa, y de los derechos humanos.¹³

De lo anterior se advierte, entonces, que el bien común a que hacen referencia los parámetros de interpretación establecidos por la *Convención Americana* parten de los principios fundamentales de los derechos humanos. Luego, las leyes que establezcan requisitos limitativos para su ejercicio deben basarse siempre en perspectivas que, a su vez, garanticen su ejercicio. Es decir, las limitaciones a los derechos fundamentales deberán contar con características de razonabilidad y proporcionalidad suficientes para el disfrute de los derechos en comento.

De ello se sigue que la porción normativa analizada no cuenta con la idoneidad necesaria, toda vez que establece limitaciones a los derechos fundamentales que no tienen sustento en el bien común o en el interés general. De hecho, la porción normativa analizada impone requisitos que no cuentan con una relación de razonabilidad para con el derecho a ser votado en la etapa de registro de candidaturas; por el contrario, se relacionan directamente con el ejercicio de la función pública, que depende de haber recibido la constancia de mayoría y validez, y del ejercicio del cargo.

Esto es así toda vez que, como se adelantó, la disposición contenida en el artículo 8, numeral 1, inciso d), de la *Ley*, y la relativa establecida en el artículo 28, numeral 1, incisos d) y e) de los *Lineamientos*, tiene como finalidad garantizar que quienes accedan a los cargos de elección popular cuenten con las características suficientes para sostener un buen ejercicio de la función pública. Es

¹² *Ibíd.* Párrafo 31

¹³ *Ibíd.* Párrafo 30.

decir, mediante la satisfacción de los requisitos exigidos por tales disposiciones, se busca garantizar la transparencia en el ejercicio gubernamental y la rendición de cuentas. De ello deriva que el requisito en comento no se relaciona directamente con el derecho a participar en las elecciones mediante una candidatura.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que el buen ejercicio de la función pública está vinculado con el bien común, también lo es que, el ejercicio de los derechos político electorales es uno de los principales pilares del Estado Democrático de Derecho. En ese sentido, el establecimiento de requisitos para la participación en las elecciones no debe contener restricciones que no sean idóneas para tal fin. Así, el *Tribunal* concluye que la situación patrimonial de quienes buscan registrar su candidatura para la contienda electoral es un requisito no correspondiente a la etapa de la contienda electoral.

Lo anterior es congruente con lo establecido por el artículo 1º de la *Constitución Federal*, que obliga a las autoridades nacionales a aplicar la interpretación más favorable a los principios fundamentales que se encuentren en riesgo. En ese sentido, es fundamental realizar una interpretación sistemática de los preceptos contenidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales, de forma tal que las restricciones establecidas por la norma analizada sean interpretadas a la luz de los demás principios de acuerdo con los principios constitucionales y fundamentales del orden nacional, principalmente los referidos a la igualdad y no discriminación.

En ese sentido, la *SCJN* ha puntualizado que, en el desarrollo de su función, el Legislador debe ser especialmente cuidadoso evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la *Constitución Federal* a los gobernados.¹⁴

¹⁴ Op cit. Acción de inconstitucionalidad 48/2009.

De lo anterior se desprende que en los casos en que el Legislador deba hacer una distinción, deberá estar seguro de que la misma descansa en una base objetiva y razonable; en este sentido, los tratos desiguales deben tener la finalidad de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites constitucionales. Además, debe existir una relación de instrumentalidad entre la medida y el fin pretendido, de forma tal que la persecución de un objetivo constitucional no se haga a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros derechos constitucionalmente protegidos. Este criterio es sostenido en la jurisprudencia de rubro IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.¹⁵

Así, dada la naturaleza de los requisitos establecidos en las porciones normativas analizadas en relación con el fin del derecho fundamental de ser votado, el *Tribunal* advierte que la misma no es idóneo. Esto, dado que la naturaleza de la norma controvertida no es consistente con la procedencia del registro de la candidatura. Es decir, la restricción establecida en materia de elegibilidad se encuentra vinculada con una condicionante cuya realización puede, o no, concretarse (el ejercicio del cargo), y no así con el derecho político electoral de participar en la contienda electoral (derecho a ser votado).

Ello se advierte del análisis de lo dispuesto por los artículos 35, fracción II, 115, párrafo primero, fracción I, y 108, primer párrafo de la *Constitución Federal*; así como el relativo 127 de la *Constitución Local*. De los cuales se desprende que la exigencia de presentar las declaraciones en comento no se encuentran dentro de los requisitos establecidas para ser miembro de los ayuntamientos. Por el contrario, tales declaraciones dependen de contar con la calidad de

¹⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia, clave 1a./J. 55/2006. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, septiembre de 2006; página 75.

servidores públicos, es decir, haber sido electos para ocupar los cargos.

Es decir, la finalidad constitucional de las normas que se analizan no encuentran relación directa con el derecho a ser votado. Por el contrario, se condiciona al ejercicio de la función pública, en términos de lo dispuesto por el artículo 108 de la *Constitución Federal*. En ese orden de ideas, para que tal requisito sea exigible, es necesario que las y los candidatos cuenten con constancia de mayoría y validez; esto es, que hayan sido electos.¹⁶

En consecuencia, la norma no resulta ser adecuada con el objetivo constitucionalmente pretendido y, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la *Constitución Federal*, la *Convención Americana* y el *Pacto*, no abona a la maximización, ni a la progresividad de los derechos fundamentales; por el contrario, establece una limitación adicional que carece de razonabilidad, pues implica un requisito no previsto en el orden constitucional como presupuesto de elegibilidad. Lo anterior es congruente con la tesis de la *SCJN* de rubro DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD.¹⁷

En conclusión, siendo que la porción normativa no cuenta con una interpretación conforme, tanto en sentido amplio como en estricto, y que no sobrepasa los requerimientos mínimos del análisis de idoneidad, lo procedente es declarar su inaplicación en términos de lo establecido por los artículos 1º y 133 de la *Constitución Federal*.

Por lo tanto, dado que el artículo 8, numeral 1, inciso d), de la *Ley*, en lo que se refiere a la porción normativa *Presentar ante el Instituto*

¹⁶ Ídem

¹⁷ [Décima Época, registro: 2001101, jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro X, julio de 2012, tomo 1, página 241.]

Estatut Electoral, la declaració patrimonial, fiscal i de conflicte d'interessos no és idònea, lo procedent és declarar su inaplicació. En ese sentido, no es exigible la porció normativa 1. A fin de acreditar la procedencia de la sol·licitud de registre, se adjuntarà al FURC: d) Declaració patrimonial i de conflicte d'interessos, conforme a lo dispuesto en el artículo 8, numeral 1, inciso d) de la Ley, a través de los formatos anejos a los presentes lineamientos; e) Declaració fiscal, en su caso contenida en el artículo 28, numeral 1, incisos d) i e) de los Lineamientos.

Entonces, lo conducente es revocar los *Lineamientos* respectivos, en lo referente a lo dispuesto en el artículo 28, numeral 1, incisos d) i e).

5.1.2 No es desproporcional ni excesivo anejor al formato único de registre, en caso de reelección, la carta que especifique el periodo para el cual ha sido electo. Exigida en el artículo 28, numeral 1, inciso g) de los *Lineamientos*

El agravio hecho valer por la parte actora deviene **INFUNDADO** en virtud de que lo establecido por el artículo 28, numeral 1, inciso g) de los *Lineamientos* no es desproporcional ni excesivo.

En esencia, en el escrito de impugnación se manifiesta que el requisito relativo a anejor al formato único de registre, en caso de reelección, la carta que especifique el periodo para el cual ha sido electo, es desproporcional y excesivo en virtud de que implica una movilización masiva de los ciudadanos a fin de dar cumplimiento a este requisito, obstaculizando con ello, el derecho a ser votado.

Al respecto, este *Tribunal* considera que no le asiste la razón en virtud de que se trata de una carta emitida por el propio ciudadano en la cual manifieste los cargos para los cuales ha sido elegido con anterioridad, no es necesario que presente algún documento o constancia certificada o expedida por alguna autoridad razón por la cual no se considera que esto implique una carga excesiva o que sea

desproporcional para aquellos ciudadanos que se pretendan reelegir. Además, es un requisito que se encuentra establecido en el artículo 111, numeral 1, inciso g) de la *Ley*.

Por lo anterior, deviene **INFUNDADO** el agravio hechos valer por la parte actora respecto a que es desproporcional y excesivo anexar al formato único de registro, en caso de reelección, la carta que especifique el periodo para el cual ha sido electo.

5.2 La exigencia de presentar la solicitud de registro de los candidatos independientes ante el Consejo y no ante la Asamblea, según lo establecido en el artículo 10, numeral 3 de los Lineamientos, cumple con los principios de legalidad, igualdad y subordinación jerárquica normativa, por lo tanto, es acorde a los artículos 16 de la Constitución Federal, los artículos 47 y 106 de la Ley, los artículos 23 y 24 de la Convención Americana y artículos 25 y 26 del Pacto

El agravio hecho valer por la parte actora deviene **INFUNDADO** en virtud de que lo establecido por el artículo 10, numeral 3 de los *Lineamientos* no vulnera los principios de legalidad, igualdad y de subordinación jerárquica normativa.

En esencia, la parte actora señala que la porción normativa impugnada carece de fundamentación y motivación al no precisar porqué los candidatos independientes deben ser registrados ante el *Consejo* y no ante la *Asamblea* respectiva; que el principio de subordinación jerárquica normativa excede el alcance de la ley y que la aplicación de esa porción normativa es incompatible con los derechos humanos de igualdad y no discriminación al no recibir un trato igualitario respecto del resto de las planillas municipales contendientes en el proceso electoral. Lo cual, a su parecer, constituye un trato desigual en perjuicio de la planilla municipal independiente que encabezan, en virtud de que tendrán que

trasladarse a la ciudad de Chihuahua para realizar todos los trámites relativos al procedimiento de registro a la candidatura.

Al respecto, este *Tribunal* considera que no le asiste la razón en virtud de que conforme a una interpretación sistemática y funcional de nuestro sistema institucional electoral, se observa que el *Consejo* es el órgano encargado de realizar y dar seguimiento en general al cumplimiento de la normas electorales relativas a los candidatos independientes.

Es decir, el *Consejo* es el encargado de emitir la normatividad y lineamientos generales aplicables para la postulación de candidaturas independientes, así como emitir la convocatoria respectiva, declarar la calidad de aspirante a aquellos ciudadanos que hayan acreditado tener tal título, determinar su tope de gastos de campaña, establecer los requisitos que deben cumplir en su informe de ingresos y egresos de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano. Es el órgano competente para registrar las candidaturas independientes y para verificar el cumplimiento de los requisitos; hecho lo anterior, la Secretaría Ejecutiva del Instituto verifica que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano.¹⁸

Observado todo lo anterior, es dable precisar que presentar la solicitud de registro ante el *Consejo* genera un mayor grado de certeza y celeridad en la revisión de los requisitos establecidos para poder adquirir el título de candidatos independientes, en virtud de que es el propio *Consejo* el que tiene a su alcance el conocimiento de todas las etapas previas a dicho acto.

Además, el artículo 216 de la *Ley* establece de manera expresa que el órgano encargado de realizar el registro de las candidaturas independientes es el propio *Consejo*. En consecuencia, contrario a lo manifestado en los escritos de impugnación, la autoridad responsable no violenta el principio de jerarquía normativa, no excede el alcance de la *Ley*, ni invade competencias legislativas;

¹⁸ Artículos 195, 200, 202, 209, 211, 216, 218 y 219 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

sino que actúa dentro de sus atribuciones y con apego a la legislación de la materia.

Si bien es cierto que la parte actora aduce que lo establecido en la porción normativa impugnada constituye una violación al principio de legalidad por ser contrario a lo dispuesto por el artículo 106, numeral 5 de la *Ley*, es importante asentar que las normas especiales predominan respecto las generales, esto constituye un principio general de derecho y como tal, puede ser utilizado como criterio para la interpretación de las normas jurídicas.

Entonces, si una disposición especial tiene preferencia respecto a una general, debe prevalecer la primera para efectos de su aplicación, es decir, si de la *Ley* se desprende un capítulo especial para establecer la normatividad relativa al registro de las candidaturas independientes, ésta debe prevalecer respecto aquella que hace referencia al registro en términos generales.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este *Tribunal* que la parte actora argumenta que la obligación de registrar a los candidatos independientes ante el *Consejo* constituye una violación al principio de igualdad y de no discriminación, por tratarse de un trato diferenciado respecto del resto de las planillas contendientes en el proceso electoral. Al respecto, este *Tribunal* considera que no le asiste la razón a la parte actora, en virtud de que la porción impugnada no constituye una carga excesiva, ni se vulnera el principio de igualdad y discriminación si no que por el contrario, genera certeza y celeridad en el procedimiento de registro al ser una norma especial que sistematiza los demás deberes que tiene el *Instituto* de dar seguimiento al cumplimiento de la normatividad respectiva a las candidaturas independientes.

Por lo anterior, deviene **INFUNDADO** el agravio hechos valer por la parte actora respecto a que, con la emisión del artículo 10, numeral 3 de los *Lineamientos*, la autoridad responsable haya trasgredido los

principios de legalidad, igualdad y subordinación jerárquica normativa.

5.3 No es contrario a los artículos 16 y 134 de la *Constitución Federal*, 127, fracción VI de la *Constitución Local* y el artículo 8, numeral 2 de la *Ley*, la separación del cargo optativa de aquellos funcionarios que pretenden ser reelegidos. Ni se vulnera el principio de equidad en la contienda respecto de los funcionarios, que por contar con atribuciones de mando, tiene que pedir licencia para poder contender a un cargo de elección popular.

El agravio hecho valer por la parte actora deviene **INFUNDADO** en virtud de que el acuerdo impugnado no vulnera los principios de legalidad y equidad en sus vertientes de reserva de ley y de subordinación jerárquica normativa.

En esencia, la parte actora manifiesta que la autoridad responsable al emitir el acuerdo determina situaciones contrarias a la equidad de la contienda, tanto en el registro de candidatos como en la etapa de campaña, por dejar al arbitrio de los funcionarios que pretenden ser reelegidos la posibilidad de pedir o no licencia, lo cual considera contrario al principio de equidad de la contienda respecto de aquellos funcionarios, que están obligados a pedir licencia para poder contender a un cargo de elección popular. Y además, solicita el establecimiento obligatorio para todos los contendientes de la solicitud de la licencia.

Al respecto, este *Tribunal* considera que no le asiste la razón a la parte actora en virtud de que la posibilidad de separarse o no del cargo no genera inequidad en la contienda ni es contrario a lo establecido por el artículo 134 de la *Constitución Federal* porque el establecimiento optativo de la separación del cargo, es decir de solicitar licencia para la etapa de campaña, no implica una violación

a priori de los principios básicos establecidos por la norma constitucional en mención ni a la equidad en la contienda.

Respecto a la figura de la reelección, la *SCJN*¹⁹ ha establecido un criterio vinculante relativo a que la naturaleza de ésta es dar continuidad a las acciones de gobierno realizadas por el funcionario que pretende reelegirse en el cargo, establecer un vínculo más estrecho con los electores por ser ellos quienes ratifican mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, abonando con ello a la rendición de cuentas y fomentar las relaciones de confianza entre representantes y representados. De ahí, deriva la necesidad de hacer potestativo el separarse o no del cargo para participar en la contienda electoral, que sea elección del propio funcionario dar continuidad a las acciones de gobierno que ha venido realizando, respetando en todo momento los principios básicos establecidos en el artículo 134 de la *Constitución Federal*, o bien, separarse de su encargo para participar de lleno en la contienda electoral.

En ese tenor, la distinción que se hace en torno a los casos de reelección y los de primera elección no constituye una violación al principio de equidad, pues, contrario a lo expuesto por el *PAN*, no se busca regular las mismas situaciones jurídicas, sino que se realizó en el margen de configuración legislativa permitido en la *Constitución Federal* para reglamentar el principio de reelección. Tal como lo afirmó en su opinión la Sala Superior del *TEPJF*, el elemento relevante que justifica una regulación diferenciada tratándose de la separación de servidores públicos que pretenden reelegirse y quienes se postulan por primera ocasión, consiste en que mediante la figura de reelección se persigue, entre otras cosas, la gobernabilidad y la continuidad de las políticas y proyectos de gobierno adoptados como diputados o miembros de un ayuntamiento. Además, es viable hacer diferenciaciones en cuanto a los requisitos para reelección y primera elección.²⁰

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 131/2017 y acumulados.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017.

Entonces, si con la incorporación de la figura de la reelección en nuestro marco normativo constitucional, se los otorga a las legislaturas locales la libertad configurativa respecto de la regulación pormenorizada de la posibilidad de reelección, incluyendo los requisitos de separación o no del cargo, siempre y cuando las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, resulta que establecer como obligatoria la licencia rompe con la continuidad en el cargo y es contrario a la naturaleza de la figura de la reelección.

Por lo anterior, este *Tribunal* considera que la autoridad responsable al emitir el artículo 18 de los *Lineamientos*, no vulnera el principio de equidad, por el contrario se advierte que el *Consejo* regula de manera óptima la figura de la licencia, pues los servidores públicos que opten por permanecer en el cargo seguirán forzosamente obligados a cumplir con lo dispuesto en el artículo 134 de la *Constitución*. Es decir, las funciones conferidas por la naturaleza del cargo, como lo son las de dirección y mando y el acceso a recursos públicos, no generan por sí mismas violaciones a los principios establecidos por el artículo de referencia, por lo tanto, el hecho de que la licencia sea optativa, no representa vulneración a los principios de imparcialidad y equidad.

En el mismo sentido resulta no procedente el petitorio establecido en el agravio relativo al establecimiento obligatorio, por parte de la autoridad responsable, de la separación del cargo para todos los funcionarios públicos, para poder participar en la contienda electoral porque el pronunciamiento hecho por la *SCJN* en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumulados, así como precedentes de las acciones de inconstitucionalidad de los estados de Morelos²¹ y Yucatán²² señaló la incompatibilidad de las licencias obligatorias para el acceso a los cargos públicos de reelección por ser contrarias a la naturaleza jurídica de la reelección. Lo cual imposibilita a este *Tribunal* ordenar al *Instituto* establecer de nueva

²¹ Acción de Inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017.

²² Acción de Inconstitucionalidad 50/2017

cuenta la obligatoriedad de una licencia que ya no existe en el sistema jurídico por haber sido expulsada con efectos generales por la *SCJN* en la referida acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumulados.

Por lo anterior, deviene **INFUNDADO** el agravio hechos valer por la parte actora respecto a que, con la emisión del artículo 18, numeral 1 de los *Lineamientos*, la autoridad responsable haya trasgredido los principios de legalidad y equidad en sus vertientes de reserva de ley y de subordinación normativa, por lo tanto, es acorde a los artículos 16 y 134 de la *Constitución Federal*, 127, fracción VI de la *Constitución Local* y el artículo 8, numeral 2 de la *Ley*.

6. EFECTOS EXTENSIVOS DE LA SENTENCIA

El *Tribunal* considera que independientemente de que en primer lugar los efectos de la presente resolución benefician a quienes promovieron sus respectivos medios de impugnación, los efectos de la inaplicación de las porciones normativas deben extenderse en su caso a quienes compartan las mismas condiciones de hecho y de derecho con los actores del presente juicio, en el cual se decretó la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos, con el propósito de garantizar el principio de igualdad en el proceso electoral.

Lo anterior, porque cuando una resolución judicial analiza un contexto específico, como lo son las reglas de candidaturas a cargos de elección popular en un proceso electoral determinado en que concurren diferentes personas que se encuentran en la misma circunstancia fáctica y en una situación jurídica común, generada por la aplicación de un determinado conjunto de normas y principios jurídicos, como lo son las personas que aspiran a registrar candidaturas, la restricción de los efectos de la decisión implicaría una vulneración al principio de igualdad. Por tanto, sus efectos deben ser aplicados a las personas que comparten tal circunstancia y situación, sin que ello implique darle efectos generales a una

declaración de inconstitucionalidad de un precepto normativo.²³

En efecto, la diferencia sustancial de este tipo de resoluciones consiste en que, aun cuando sus efectos no se limitan a las partes que acudieron a juicio hacen extensivos a las personas que tienen coincidencia con determinadas calidades jurídicas y fácticas, dado el riesgo de vulnerar sus derechos de igualdad. Ello no implica una afectación al principio de relatividad de las sentencias, toda vez que en el caso, los efectos son únicamente para quienes aspiren a registrar una candidatura para cargos de elección popular un proceso electoral determinado, sin expulsar la norma jurídica del sistema normativo.

Dicha conclusión no contraviene la facultad conferida por el artículo 99, párrafo sexto, de la *Constitución Federal* a este *Tribunal*, porque se trata de un asunto que juzga un caso en concreto, correspondiente a las reglas relacionadas para el proceso electoral 2017-2018 en el Estado de Chihuahua.

Además, este precepto no debe interpretarse de manera aislada, sino de forma funcional. Esto, con el fin de propiciar que el sistema jurídico resuelva los conflictos político electorales de forma armónica a los principios que convergen en un proceso comicial.

Ello implica, por un lado, dar coherencia al fallo en cuanto que sus efectos permiten la concretización de los principios de igualdad y certeza en el proceso y, por el otro, establecer que todos los contendientes participen en igualdad de condiciones. Esto armoniza el artículo 99 de la *Ley*, en relación con el diverso 41 de la *Constitución Federal*, sin que dicha situación signifique que sea un efecto general, toda vez que ello abarca solo a esos sujetos respecto de ese proceso en particular.

²³ Ello es conforme con lo considerado en la Tesis LVI/2016 de rubro: **DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 77 y 78.

Lo anterior es así, porque una interpretación distinta conllevaría a materializar un trato diferenciado a todos aquellos sujetos que se ubican en una misma posición jurídica y fáctica dentro de la contienda electoral, lo que podría implicar una ruptura al principio de igualdad y certeza jurídica.

Es decir, de concederse únicamente el beneficio decretado por este *Tribunal* a quienes acudieron a la jurisdicción, se irrogarían mayores perjuicios y desventajas para los ciudadanos que se encuentren en la misma situación de hecho y de derecho. Por ello, es preferible interpretar en sede judicial que los efectos beneficien a todos aquellos que participan en el proceso electoral local y que reúnen la calidad de aspirantes a candidatos a diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y síndicos. Lo anterior es así pues lo que se genera es una directiva de interpretación que origina, como se dijo, seguridad y certeza jurídica, propiciando igualdad y equidad en la contienda electoral.

De acuerdo a lo expuesto, el hacer extensivos los efectos de una resolución a personas ubicadas en la misma situación, con iguales derechos, determina una postura garantista desde el punto de vista constitucional, habida cuenta que en la interpretación sistemática y funcional permite armonizar los principios constitucionales de igualdad y participación política.

De tal manera, este criterio no invade la competencia de la *SCJN*, pues el ejercicio de inaplicación normativa no implica un control abstracto, ni una declaratoria de inaplicación con efectos generales (*erga omnes*). Por el contrario, se trata de una resolución con efectos extensivos únicamente hacia aquellas personas que aspiran a registrar una candidatura dentro del Proceso Electoral 2017-2018 en el Estado de Chihuahua, lo que es jurídica y racionalmente posible para dotar de certeza y seguridad jurídica al proceso comicial, así como el respeto al principio de igualdad.

Por ende, la ampliación de los efectos de esta resolución, se justifica

a partir de la necesidad de evitar que se afecte el principio constitucional de igualdad, a través del cual se garantiza un trato igualitario entre el grupo de personas que tienen la calidad de aspirantes a candidaturas de puestos de elección popular y, evita otorgar un trato diferenciado a aquellos que se vieron favorecidos con el dictado de una sentencia.

En el mismo orden de ideas, se hacen efectivos los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que existe igualdad fáctica entre quienes ostentaron la calidad de promoventes en los juicios ciudadanos motivo de esta sentencia y aquellos aspirantes que no ejercieron acción ordinaria alguna, mediante la promoción o interposición de algún medio de impugnación.

Además, la inaplicación de los requisitos de mérito a quienes busquen registrar una candidatura responde a la obligación constitucional de generar condiciones de participación igualitaria en los procesos comiciales. Similar criterio se adoptó por parte de la *Sala Superior* al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-43/2017 así como el diverso SUP-JDC-69/2017.

Por tanto, lo procedente es declarar la inaplicación con efectos extensivos de la porción normativa contenidas en los artículos 8, numeral 1, inciso d) de la *Ley*; y en consecuencia, no es exigible lo estipulado en el artículo 28, numeral 1, incisos d) y e) de los *Lineamientos*.

7. EXTENSIÓN DEL PLAZO PARA REGISTRAR CANDIDATURAS

Ahora bien, dadas las consideraciones planteadas en la sentencia, el *Tribunal* advierte la necesidad de extender en tres días el periodo de registro supletorio.

Esto obedece al hecho de que es obligación del *Tribunal* velar por la protección de los derechos político electorales de quienes quieran registrarse en alguna candidatura de elección popular. En ese sentido, toda vez que se han modificado las condiciones de los *Lineamientos* con efectos extensivos y, por tanto, las condiciones para el registro de candidaturas son distintas, el *Tribunal* estima pertinente ampliar el plazo para el registro de candidaturas a cargos de elección popular, por tres días adicionales.

Lo anterior, con efectos extensivos en relación con las consideraciones vertidas en el punto anterior. En consecuencia, el *Instituto* deberá publicitar el nuevo plazo en sus estrados, así como en el Periódico Oficial del Estado.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **INAPLICA** la porción normativa que señala “presentar ante el Instituto Estatal Electoral, la declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses” establecida en el artículo 8, numeral 1, inciso d), de la Ley.

SEGUNDO. REVOCA el acuerdo impugnado identificado con la clave IEE/CE75/2018 en lo referente a lo dispuesto en el artículo 28, numeral 1, incisos d) y e), de los *Lineamientos*, y se **CONFIRMA** el resto de las porciones normativas establecidas en el mismo.

TERCERO. Se declara la inaplicación con **EFFECTOS EXTENSIVOS** de la porción normativa precisada en el resolutive primero y en términos de la presente resolución.

CUARTO. Se **EXTIENDE EL PLAZO** para el registro de candidaturas a los cargos de elección popular, en tres días supletorios y **SE ORDENA** al Instituto Estatal Electoral publicar el nuevo plazo en sus estrados, así como en el Periódico Oficial del Estado, en los términos establecidos en el numeral 7 de la presente resolución.

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 que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante el Secretario General, con que se actúa y da fe. Doy fe.

**VÍCTOR YURI ZAPATA LEOS
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ
FLORES
MAGISTRADO**

**JULIO CÉSAR MERINO
ENRÍQUEZ
MAGISTRADO**

**JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO
MAGISTRADO**

**CÉSAR LORENZO WONG
MERAZ
MAGISTRADO**

**ELIAZER FLORES JORDÁN
SECRETARIO GENERAL**