

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

**EXPEDIENTE:** TRIJEZ-JDC-019/2018

**ACTORA:** MÓNICA BORREGO ESTRADA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE ZACATECAS

**MAGISTRADO:** JUAN DE JESÚS  
ALVARADO SÁNCHEZ

**SECRETARIA:** ROSARIO IVETH SERRANO  
GUARDADO

Guadalupe, Zacatecas, primero de abril de dos mil dieciocho.

**Sentencia definitiva** que: **a) inaplica** el artículo 12, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en la porción normativa que contiene la obligación de los diputados locales de separarse del cargo cuando pretendan participar en una elección consecutiva, toda vez que la medida no resulta necesaria ni proporcional; **b) en consecuencia, se modifican** las porciones normativas de los artículos 11 y 12 de los “Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional”, que prevén dicha exigencia; y **c) ordena** a la autoridad administrativa electoral que emita un acuerdo modificatorio a dichos criterios, en el que se precise que no es necesario el requisito de separación del cargo, en tratándose de elección consecutiva para las diputadas y diputados.

**GLOSARIO**

**Acuerdo:**

Acuerdo ACG-IEEZ-034/VII/2018, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mediante el cual modificó los artículos 11 y 12 de los Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal de Justicia Electoral

del Estado de Zacatecas, en la resolución recaída en al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, identificado con el número de expediente TRIJEZ-JDC-17/2018.

<b>Actora/Promoviente:</b>	Mónica Borrego Estrada
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
<b>Criterios:</b>	Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional
<b>Ley de Medios:</b>	Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Suprema Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación

2

## 1. ANTECEDENTES DEL CASO

**1.1 Inicio del Proceso Electoral.** El siete de septiembre de dos mil diecisiete dio inició el proceso electoral ordinario 2017-2018 para la renovación, entre otros cargos, de los integrantes de la legislatura estatal.

**1.2 Consulta.** El dieciséis de marzo de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> los ciudadanos Reynaldo Delgadillo Moreno, Julio César Ramírez López y Héctor Alejandro Cordero Martínez, en su calidad de presidentes municipales de Calera de Víctor Rosales, Río Grande y General Enrique Estrada formularon consulta al Presidente del *IEEZ*, en la que solicitaron, entre otras cuestiones, que les aclarara si debían o no separarse del cargo para poder participar en una elección consecutiva.

---

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

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

**1.4 Juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-017/2018.** Inconformes con la respuesta que les fue dada por el Secretario Ejecutivo, los referidos presidentes municipales presentaron un medio de impugnación ante este Tribunal en el que, entre otras cosas, solicitaron la inaplicación de diversas disposiciones.

El veintinueve de marzo, este Tribunal emitió el fallo correspondiente en el que, en esencia, inaplicó el artículo 14, numeral 2, de la Ley Electoral, así como otras disposiciones de los *Criterios*.<sup>2</sup>

**1.5 Cumplimiento.** El treinta de marzo, *el Consejo General* dio cumplimiento a lo ordenado por este Tribunal, mediante el *Acuerdo*.<sup>3</sup>

**1.6 Juicio Ciudadano TRIJEZ-JDC-019/2018.** El treinta de marzo, inconforme con el *Acuerdo* aprobado por el *Consejo General*, al considerar que le genera una afectación a su esfera jurídica, la *Actora* presentó el medio de impugnación que ahora se resuelve.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Sentencia TRIJEZ-JDC-17/2018, en la que se determinó declarar insubsistente el oficio IEEZ-02/0673/18 emitido por el Secretario Ejecutivo del Consejo General, a fin de dar respuesta a una consulta realizada por ciudadanos, al considerar que fue emitido por quien no tiene facultades para ello; inaplicó la porción normativa del artículo 14, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que contiene la obligación de separarse del cargo a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan participar en una elección consecutiva, toda vez que la medida no superó el test de proporcionalidad al no resultar necesaria, ni proporcional; modificó los “Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional”; y, ordenó a la autoridad administrativa electoral que emitiera un acuerdo modificadorio a dichos criterios en el que se precisara que no es necesario el requisito de separación del cargo, en tratándose de elección consecutiva de ayuntamientos.

<sup>3</sup> Acuerdo ACG-IEEZ-034/VII/2018, mediante el cual modificó los artículos 11 y 12 de los Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

<sup>4</sup> El treinta y uno de marzo, la promovente presentó escrito de aclaración con la finalidad de precisar que el acto impugnado en la demanda y la autoridad responsable. Debe precisarse que, aunque la actora no fue parte en el juicio TRIJEZ-JDC-017/2018, considera que el Acuerdo es ilegal porque no atendió lo relativo a la exigencia de separación del cargo respecto de las diputadas y diputados.

## 2. COMPETENCIA

El Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas es competente para conocer y resolver el presente juicio, pues se trata de una impugnación promovida por una ciudadana, por sus propios derechos y en su calidad de diputada local en funciones y precandidata en el proceso interno de su partido, que controvierte una determinación de la autoridad administrativa electoral, por la presunta violación a su derecho político-electoral de ser votada, al considerar que se le veda la posibilidad de reelegirse en el cargo de elección popular que ostenta.

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

## 3. PROCEDENCIA

4

El presente juicio reúne los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 13, 46 Bis y 46 Ter, fracción III, de la *Ley de Medios*, según se indica enseguida.

**a) Forma.** El juicio se presentó por escrito, en la demanda consta el nombre y firma de la *Actora*. Asimismo, se identifica la determinación cuestionada, se mencionan hechos y agravios, además de los preceptos que estima vulnerados.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal, ya que la determinación impugnada se emitió el treinta de marzo del año en curso, mientras que la demanda se presentó el mismo día, es decir, dentro de los cuatro días que para tal efecto prevé el artículo 12 de la *Ley de Medios*.

**c) Legitimación.** Se cumple con este requisito, en razón que el juicio fue interpuesto por parte legítima, pues se trata de una ciudadana quien promueve de manera individual, por su propio derecho, en su calidad de diputada local y afirma ser precandidata en el proceso interno del partido político Morena, aduciendo una vulneración a su derecho político-electoral de ser votada.

**d) Interés Jurídico.** Si bien la promovente no cuenta con un interés jurídico porque para ello requiere la acreditación de una afectación a un derecho subjetivo, este órgano jurisdiccional considera que cuenta con interés legítimo para controvertir el acto impugnado, el cual supone la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad del acto impugnado. Dicho interés proviene de la afectación de la esfera jurídica de la *promovente* derivada de su situación particular.

Al respecto, tiene relevancia señalar que la procedencia del estudio de la regularidad constitucional de una norma electoral, deberá abordarse aun cuando no exista acto concreto de aplicación en el momento de impugnar,<sup>5</sup> esto es, en el caso concreto se advierte que los efectos jurídicos de las disposiciones normativas cuya inconstitucionalidad plantea en el presente medio de impugnación son inminentes para la destinataria.

En efecto, la *Actora* cuenta con el carácter de diputada local y como participante en un proceso interno de selección de candidaturas ha manifestado su intención de buscar participar en una elección consecutiva; además, afirma que resiente una afectación con la emisión del *Acuerdo*, pues afirma que, al igual que los integrantes de un ayuntamiento que busquen la reelección, ella también desempeña un cargo público de elección popular y tiene que separarse del cargo que ostenta como diputada, por el principio de mayoría relativa, a efecto que pueda buscar una elección consecutiva.

De esta manera, si bien no existe un perjuicio actual, personal y directo que configure el interés jurídico, la *Actora* se encuentra en una situación cualificada respecto de las porciones normativas 12, numeral 2, de la Ley Electoral, así como los diversos 11 y 12 de los *Criterios*, lo cual, se entiende como el interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual y jurídicamente relevante, derivado de una afectación a su esfera jurídica.

---

5 Al respecto, la Tesis XXV/2011 de rubro: “**LEYES ELECTORALES. ACTOS DE APLICACIÓN INMINENTES, PROCEDE SU IMPUGNACIÓN**”, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el diecinueve de octubre de dos mil once, la cual puede ser consultada en el portal [te.gob.mx](http://te.gob.mx)

Es decir, la *Actora* está en posibilidad de ejercer la elección consecutiva porque ha manifestado su intención, pues tiene el carácter de precandidata a la candidatura a diputada por el principio de mayoría relativa, para el distrito electoral I del Estado de Zacatecas por el partido Morena, razón por la cual el interés legítimo en el caso concreto, debe entenderse como una habilitación para que los contendientes en un proceso electoral determinado se encuentren en aptitud de solicitar la revisión de decisiones que les causen un agravio a su esfera jurídica de derechos, como en el caso acontece.

En ese entendido, es posible concluir que la posibilidad de la *Actora* de percibir un beneficio se actualiza porque está en posibilidades de reelegirse, dado que, actualmente ostenta el cargo de diputada local.

Por lo anterior, este Tribunal considera que la *Actora* posee el derecho a tener certeza de las reglas que le serán aplicables para la elección de diputadas y diputados en el proceso electoral 2017-2018, acorde con su intención de aspirante a la elección consecutiva.<sup>6</sup>

6

#### 4. ESTUDIO DE FONDO

##### 4.1 Planteamiento del caso

En sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil dieciocho, el *Consejo General* aprobó el *Acuerdo*, mediante el cual se modificaron los artículos 11 y 12 de los *Criterios* para dar cumplimiento a la sentencia del juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-017/2018.

En esencia, en el *Acuerdo* se determinó la modificación respectiva para establecer la innecesaridad del requisito de separación del cargo tratándose de integrantes de los Ayuntamientos, así como dejar sin efectos todas aquellas disposiciones que contravengan lo señalado en el *mismo*.

Para combatir esa determinación, la *Actora* expresa diversos argumentos encaminados a evidenciar que la determinación cuestionada es violatoria

---

<sup>6</sup> En el mismo sentido se pronunció la Sala Regional Monterrey, en las sentencias dictadas en los juicios ciudadanos SM-JDC-496/2017, SM-JDC-497/2017, SM-JDC-498/2017 y SM-JDC-91/2018, respectivamente.

del principio de igualdad y, por tanto, conculcador de sus derechos humanos y garantías de seguridad jurídica.

Al respecto, refiere que en su carácter de aspirante a la candidatura a diputada por el principio de mayoría relativa por el partido Morena, en el distrito I del estado de Zacatecas, se le violenta el principio de igualdad, toda vez que hay una omisión por parte de la autoridad responsable de pronunciarse respecto a derogar la exigencia de separación del cargo a las y los ciudadanos que ostentan el cargo de diputados que pretenden postularse bajo la figura de reelección.

Asimismo, la promovente manifiesta que el *Consejo General* no aplicó en su favor el principio *pro actione* (*en favor de la acción*), porque no advirtió que la norma que se impugna contenía un mensaje discriminatorio al no contemplar la igualdad de condiciones de las y los diputados en ejercicio de sus funciones, esto es, los que contarán con interés legítimo para contender por el mismo cargo en el que se encuentran en funciones y por ser militantes del partido que los postula, lo que considera produjo una vulneración a los principios de certeza, imparcialidad, objetividad y equidad e igualdad, porque se dio un trato diferenciado y especial en términos del *Acuerdo*.

También aduce que la disposición que establece la separación del cargo de las personas integrantes de la legislatura para poder reelegirse es inconstitucional, ya que la esencia de la reforma del año dos mil catorce a la *Constitución Federal*, es que la ciudadanía valore y califique el desempeño de las y los ciudadanos que buscan una elección consecutiva, por lo que a su consideración no deben separarse del cargo, pues considera que esta disposición rebasa los requisitos legales.

Además, refiere que de una interpretación en sentido amplio, la separación del cargo implica frenar su vínculo con la ciudadanía en aras de ratificar su mandato, así como el derecho de los gobernados para calificar y evaluar en todo momento su desempeño, lo que trae consigo problemas de funcionalidad de los órganos legislativos y no resulta constitucionalmente exigible, aunado a que es una exigencia desmedida e injustificada.

Con base en tales argumentos, solicita la inaplicación de los artículos 12, numeral 2, de la Ley Electoral, así como los diversos 11 y 12, de los *Criterios*.

#### **4.2 Problema Jurídico a resolver**

Acorde con el planteamiento del caso que ha quedado precisado, el problema jurídico estriba en determinar si la autoridad responsable fue omisa al no contemplar en las modificaciones de los *Criterios* lo relativo a que la exigencia de separarse del cargo para contender en una elección consecutiva no debe ser aplicada a los diputados locales en funciones. Asimismo, si debe atenderse la petición de inaplicación y, en su caso, si deben expulsarse del orden jurídico las disposiciones que prevén esa limitante.

##### **4.2.1 El Consejo General atendió la determinación ordenada en la sentencia TRIJEZ-JDC-017/2018.**

8 No asiste razón a la *Actora* cuando señala que la autoridad responsable fue omisa en modificar los artículos 11 y 12, de los *Criterios*, para establecer que, como los integrantes de los ayuntamientos, las diputadas y diputados locales tampoco tienen la obligación de separarse del cargo para contender en una elección consecutiva.

Ello es así, puesto que el *Consejo General* emitió el *Acuerdo* con la finalidad de hacer las adecuaciones ordenadas por la sentencia del juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-017/2018, en el cual los impugnantes solicitaron la inaplicación de las referidas disposiciones para el caso específico de los integrantes de los ayuntamientos y en el que se atendió tan sólo lo relativo a esa pretensión.

##### **4.2.2 Es procedente el estudio de inconstitucionalidad solicitado por la *Actora*.**

Si la determinación impugnada fue emitida en cumplimiento de la referida ejecutoria de este Tribunal, dictada en el juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-017/018, y en ella se realizó lo mandatado por este órgano jurisdiccional, no existe la omisión reclamada por la *Actora*, por lo que el *Acuerdo* no le



genera las violaciones a que aduce, puesto que, se insiste, el mismo fue emitido en cumplimiento estricto de una sentencia.

Con independencia de lo señalado en el apartado anterior, de la lectura integral de la demanda y del escrito de precisión de acto y autoridad responsable presentados por la *Actora*, este Tribunal advierte que si bien la promovente se queja de la omisión que atribuye al *Consejo General*, la razón esencial de su impugnación estriba en la petición a este órgano jurisdiccional para que exista un pronunciamiento respecto a que si, en irrestricto apego al principio de igualdad con los integrantes de los ayuntamientos, las diputadas y diputados también tienen la posibilidad de contender en el proceso electoral para buscar la reelección sin tener que separarse del cargo.

Dicha petición la sustenta, esencialmente, en el hecho que el *Consejo General* no advirtió que la norma que establece la separación del cargo para diputadas y diputados contenía un mensaje discriminatorio al no contemplar la igualdad de condiciones de las y los diputados en ejercicio de sus funciones, esto es, los que contarán con interés legítimo para contender por el mismo cargo en el que se encuentran en funciones y por ser militantes del partido que los postula, lo que considera produjo una vulneración a los principios de certeza, imparcialidad, objetividad y equidad e igualdad, porque se dio un trato diferenciado y especial en términos del *Acuerdo*.

En ese sentido, con independencia que el *Consejo General* no haya incurrido en la omisión que señala la promovente, con suplencia de la deficiencia de la queja, este Tribunal advierte que la *Actora* considera que las modificaciones de los *Criterios* constituyen un acto de aplicación de las disposiciones tildadas de inconstitucionalidad, porque deja latente la exigencia de separación del cargo a las diputadas y diputados, mediante una distinción indebida con los integrantes de los ayuntamientos, lo que, por su condición de diputada y aspirante a una candidatura para elección consecutiva, le resulta violatorio de su derecho a ser votada.

Por tanto, con la finalidad de garantizar a la *Actora* una tutela judicial efectiva que le permita alcanzar, en su caso, la pretensión buscada con su impugnación, se considera jurídicamente viable atender los

planteamientos de inconstitucionalidad de los artículos 12, numeral 2, de la Ley Electoral, así como 11 y 12, de los Criterios, así como de aquellas disposiciones que obligan a las diputadas y diputados locales en funciones a separarse del cargo noventa días antes de la jornada electoral para estar en aptitud de ser postulados como candidatas o candidatos, para buscar reelegirse en el cargo legislativo que desempeñan.

#### **4.3 Las consideraciones de la sentencia del juicio ciudadano número TRIJEZ-JDC-017/2018 resultan aplicables al presente caso.**

En principio, debe señalarse que este órgano jurisdiccional al resolver el juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-017/2018, en sesión pública del veintinueve de marzo, realizó el análisis de la exigencia de separación del cargo por parte de los integrantes de los ayuntamientos noventa días antes de la elección.

10

Previo a determinar lo conducente, en dicha ejecutoria se consideró que la *Sala Superior* ha sostenido que de una interpretación sistemática de los artículos 1º y 133 de la *Constitución Federal*, se puede concluir que los tribunales electorales locales tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la *Constitución Federal* y los tratados internacionales, en su caso, mediante un ejercicio de control de constitucionalidad oficioso, realizar un test de proporcionalidad tendente a inaplicarlas en un asunto concreto cuando sean contrarias a la norma fundamental,<sup>7</sup> toda vez que dichos órganos jurisdiccionales cuentan con atribuciones para restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia.

A efecto de precisar ese ejercicio, se resaltó que la *Suprema Corte* ha desarrollado la metodología para analizar medidas legislativas que limiten derechos fundamentales,<sup>8</sup> en la cual, se describe que el examen debe realizarse a través de dos fases:

---

<sup>7</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".

<sup>8</sup> Véase la tesis 1a. CCLXIII/2016 de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN

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

**Segunda fase.** Dicha etapa consiste en examinar si existe una justificación constitucional para que, en el caso concreto, la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente al derecho.

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

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

Con base en esta metodología, este Tribunal realizó el estudio de constitucionalidad de las porciones normativas denunciadas por los promoventes del indicado juicio TRIJEZ-JDC-017/2018.

Al respecto, se efectuó un análisis de proporcionalidad relativo al requisito de separación del cargo de los integrantes de los ayuntamientos

---

CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, Página 915.

que pretendan participar en una elección consecutiva contenido en el numeral 2, del artículo 14, de la *Ley Electoral*; así como en la porción normativa correspondiente de los artículos 11 y 12, respectivamente, de los *Criterios*.

Al concluir dicho test, este Tribunal determinó que la exigencia a los integrantes de un ayuntamiento de separarse del cargo para poder postularse en una elección consecutiva no cumplía con el parámetro de necesidad y resultaba desproporcionada. Por tal motivo, se inaplicaron las disposiciones cuestionadas, para el efecto de que la referida limitante no les fuera exigible.

Ahora bien, tales consideraciones de la sentencia en comento pueden ser válidamente retomadas para la solución del presente conflicto jurídico, en virtud que tales razonamientos que sustentan ese fallo resultan aplicables, puesto que la exigencia que se tildaba de inconstitucionalidad en aquel precedente es la misma que en el presente juicio se solicita sea inaplicada. Es decir, como en aquel asunto referido a integrantes de ayuntamientos, aquí se trata de determinar si la exigencia de separarse del cargo para contender en una elección consecutiva debe ser aplicada o no a los diputados locales en funciones y, por tanto, si deben expulsarse del orden jurídico las disposiciones de los *Criterios* que prevén esa limitante.

12

Si bien en el presente asunto la *Actora* realiza la solicitud de inaplicación del artículo 12, numeral 2, de la *Ley Electoral*, mientras en el juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-017/2018 se pedía se inaplicara el artículo 14, numeral 2, de ese ordenamiento, la limitante establecida en ambos preceptos es la misma, además que en ambos juicios se cuestionan la porción normativa correspondiente de los artículos 11 y 12 de los *Criterios*; así como aquellas normas internas del IEEZ que prevean la exigencia de separación del cargo, esto es, el supuesto en ambos casos es la expulsión de los preceptos establecidos en los *Criterios* que prevén la exigencia de separación del cargo que se hace para los que estén ejerciendo un cargo de elección popular y tengan la intención de reelegirse.

Además, si bien en aquel asunto los promoventes eran integrantes de ayuntamientos y en el presente juicio la *Actora* es una diputada local, tal circunstancia no constituye un impedimento para que las consideraciones del fallo emitido previamente por este Tribunal se apliquen en la resolución en el juicio en que se actúa, puesto que en ambos casos los justiciables son personas que, frente a la exigencia, tienen la misma condición jurídica, ya que se encuentran ejerciendo un cargo de elección popular y, además, tienen la misma pretensión, relativa a la búsqueda de su participación en el proceso electoral a través de la elección consecutiva.

En ese tenor, resulta evidente que, ante la existencia de igualdad de pretensiones, la misma calidad de funcionarios electos popularmente, identidad en la limitante para participar en una elección consecutiva, consistente en la separación del cargo que ostentan con una temporalidad de noventa días antes de la jornada electoral, el trato jurídico que debe darse tanto a los integrantes de un ayuntamiento como a legisladores locales debe sustentarse en el irrestricto apego al principio de igualdad.

En la sentencia del juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-192/2016 y acumulados, este Tribunal, citando diversas consideraciones de una resolución de la Sala Superior, se precisó que las condiciones para que operen los citados efectos, son: a) que se trate de personas en la misma situación jurídica; b) que exista identidad en los derechos fundamentales vulnerados o que pueden verse afectados; c) que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada; y d) identidad de la pretensión.

Ahora bien, en el presente caso, este Tribunal estima que dichos supuestos, como ha quedado evidenciado, son aplicables en el presente asunto.

En razón de lo anterior y con el propósito de precisar los alcances que en el presente asunto tienen las consideraciones emitidas por este Tribunal en el juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-017/2018, el ejercicio de constatación de constitucionalidad de la exigencia que aquí se reclama y, específicamente, las contenidas en las disposiciones que se tildan

inconstitucionales, enseguida se realiza el análisis, con base en los mismos razonamientos contenidos en esa ejecutoria de este Tribunal, especificándose al caso de la exigencia para diputadas y diputados.

#### **4.4 Obligación de separarse del cargo, frente al derecho de ser votado de manera consecutiva.**

De inicio, encontramos que a nivel constitucional en el año dos mil catorce se realizó una reforma al artículo 116, fracción II, párrafo segundo,<sup>9</sup> dicha modificación reconoce a los integrantes de la legislatura el derecho a participar en una elección consecutiva hasta por cuatro periodos adicionales; no obstante, mediante el ejercicio de su libertad configurativa, la legislatura del Estado de Zacatecas estableció el derecho a que las diputadas y los diputados puedan ser electos consecutivamente solo por un periodo adicional.<sup>10</sup>

14

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

Sin embargo, para ejercer ese derecho de ser votado en una elección consecutiva, la Ley Electoral en su artículo 12, numeral 2, refiere que las diputadas y diputados, por ambos principios, deberán separarse del cargo noventa días antes del día de la elección.

---

<sup>9</sup> “Las Constituciones estatales establecer la elección consecutiva de los diputados a la legislatura de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. 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.”

<sup>10</sup> En conformidad con los artículos 51, párrafo tercero de la Constitución Local; y 17, numeral 2 de la Ley Electoral.

Esa misma obligación, también se precisa en los *Criterios*, en el apartado B, numerales 11 y 12.<sup>11</sup>

Precisamente, por esta condición de excepción explícita para ejercer el derecho a ser votado, es que la *promovente* solicita se revise la constitucionalidad y legalidad de tales preceptos.

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

#### 4.5 Test de proporcionalidad.

Agotada la primera fase, y toda vez que la medida de separación del cargo podría tener un impacto en el ejercicio del derecho humano de ser votado, lo procedente es verificar si la medida legislativa, tiene justificación constitucional, para lo cual deberá realizarse el estudio de proporcionalidad en sentido amplio, a la luz de los elementos antes mencionados:

- i. Verificar que el fin sea constitucionalmente válido;
- ii. Que la medida sea idónea;
- iii. Que no constituya un límite innecesario; y
- iv. que no sea desproporcionada.

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

---

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

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

Para llegar a la afirmación antes referida, debe analizarse si el requisito de separación del cargo combatido por la *Actora* persigue una finalidad constitucionalmente válida, esto es, si logra la consecución de su fin.<sup>12</sup>

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

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

Lo que el legislador zacatecano materializó al imponer el requisito de separación del cargo contenido en el artículo 12, numeral 2, de la *Ley Electoral*, ya que fue con el propósito de evitar que los integrantes de la legislatura que sean postulados como candidatos en elección consecutiva, tengan la posibilidad de disponer ilícitamente de recursos públicos.<sup>13</sup>

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

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

Ahora, procedemos a verificar si la medida alcanza el fin perseguido<sup>14</sup>, es decir, si la medida de separación del cargo implementada por el

<sup>12</sup> Sirvió de apoyo para el argumento en forma orientadora, la Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: “PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA”, emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, noviembre de 2016.

<sup>13</sup> Esencia de la exposición de motivos consultable en <http://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20150604000837.pdf>.

<sup>14</sup> Véase como orientadora, la Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: “SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA



legislador es idónea para salvaguardar el uso adecuado de los recursos públicos.

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

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

**Artículo 12, de la Ley Electoral.**

“[...]”

**2.** Para ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, los Diputados deberán separarse del cargo noventa días antes del día de la elección [...]”

**Artículos 11 y 12 de los Criterios**

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

**12.** Para **ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva** por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, **los Diputados, las Diputadas** e integrantes de los Ayuntamientos deberán **separarse del cargo noventa días antes** del día de la elección [...]”<sup>15</sup>

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

---

MEDIDA LEGISLATIVA”, emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, noviembre de 2016.

<sup>15</sup> Quien resuelve realizó el resaltado en negritas.

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

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

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

18

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

La *Suprema Corte* ha establecido que el estudio de necesidad<sup>16</sup> implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo, determinar si estas alternativas que intervienen con menor necesidad el derecho fundamental afectado.

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

---

<sup>16</sup> De acuerdo con el criterio orientador establecido en la tesis 1ª.CCLXX/2016 (10a.), de rubro: **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

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

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

- El artículo 134, de la *Constitucional Federal*, en lo que al caso interesa, dispone que los servidores públicos de los Estados tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; en relación con el cual, el artículo 417, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral*, dispone que el Procedimiento Especial Sancionador será procedente para resolver las denuncias que se interpongan cuando se vulnere, precisamente, lo establecido en el artículo 134, constitucional.
- Por su parte la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en sus artículo 14, en relación con el 11, contempla la responsabilidad penal a aquellos servidores públicos que destinen, utilicen o permitan la utilización ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato.
- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 449, inciso a), establece como infracción a los servidores públicos la utilización de programas sociales y de sus recursos con la finalidad de incidir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de un partido político o candidato.
- A su vez, el artículo 36, párrafo segundo, de la *Constitución Local*, establece otra medida para salvaguardar dicho principio, pues dispone que “*Los servidores públicos tendrán en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad y deberán abstenerse de participar*

*para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y los candidatos independientes”.*

- De igual modo, el artículo 138, de la *Constitución Local*, prevé que existirá un Sistema Estatal Anticorrupción que será la instancia de coordinación entre las autoridades, órganos, organismos y tribunales competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.
- Asimismo, salvaguardando que los servidores públicos no hagan uso indebido de recursos, el artículo 79, numeral 4, de la *Ley Electoral* prevé que desde el inicio de las campañas electorales y hasta la jornada electoral no se podrá difundir propaganda gubernamental.
- En sintonía con lo anterior, el artículo 136, numeral 5, en relación con el diverso 396, numeral 1, fracción V, de la *Ley Electoral* establece que la entrega de apoyos, en especie o económicos, derivados de los programas gubernamentales no debe ser condicionada con fines electorales y, que la violación a dicho precepto será sancionada de conformidad con la Ley de Delitos Electorales.

20

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

De ahí que, si las medidas de control antes citadas, son igualmente idóneas para salvaguardar el fin legítimo de garantizar la imparcialidad del uso indebido de recursos públicos, es evidente que el requisito de separación del cargo **no puede considerarse necesario**,<sup>17</sup> porque existen múltiples mecanismos legales y constitucionales con los que se puede vigilar la observancia del principio de imparcialidad de uso de recursos públicos. Dichas medidas, además de idóneas, contienen los medios para hacer eficaz su observancia, pues para tal efecto existe el

---

<sup>17</sup> Sirve de criterio orientador para esta autoridad en adoptado por la Sala Regional Monterrey al emitir las sentencias de clave SM-JDC-91/2018 y SM-JDC-92/2018.

procedimiento especial sancionador para investigar infracciones electorales.

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

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

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

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

Precisado lo anterior, y toda vez que dicha disposición sirve como fundamento del aparato normativo rector del proceso electoral en el estado de Zacatecas, lo conducente es **declarar la inaplicación de todas aquellas normas que establezcan tal restricción** como una condición para que quienes sean diputadas y diputados en funciones y busquen la reelección, puedan participar sin necesidad de separarse del cargo.

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

## 5. EFECTOS

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

**I. Inaplicar** el artículo 12, numeral 2, de la *Ley Electoral*, en la porción normativa que contiene la obligación de separarse del cargo a las diputadas y diputados que pretendan participar en una elección consecutiva.

**II.** Como consecuencia de la inaplicación, **modificar** los *Criterios*, específicamente en las porciones normativas de los artículos 11 y 12 que enseguida se resaltan.

22

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

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

**III. Se ordena** a la autoridad administrativa electoral que emita un acuerdo modificatorio a dichos *Criterios* en el que se precise que no es necesario el requisito de separación del cargo, en tratándose de elección consecutiva para las diputadas y diputados.

Lo anterior, porque para **ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva** por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, **los Diputados y las Diputadas** no están obligados a **separarse del cargo noventa días antes del día de la elección.**

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

## **6. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se **inaplica** la porción normativa del artículo 12, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; que contiene la obligación de separarse del cargo a las diputadas y diputados que pretendan participar en una elección consecutiva.

**SEGUNDO.** En consecuencia, se **modifican** las porciones normativas atinentes de los artículos 11 y 12 de los “Criterios para la postulación consecutiva de candidaturas a Diputaciones, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, así como las reglas para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional” que establecen la exigencia de separación del cargo a las diputadas y diputados en funciones que pretendan postularse a una elección consecutiva.

**TERCERO.** Se **ordena** a la autoridad administrativa electoral que emita un acuerdo modificatorio a dichos criterios, en el que se precise que no es necesario el requisito de separación del cargo en tratándose de elección consecutiva para las diputadas y diputados.

**CUARTO.** Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas que dentro del término de 48 horas, contadas a partir de que le sea notificada la presente resolución, emita un acuerdo modificatorio a dichos Criterios en el que se precise que no es necesario el requisito de separación del cargo, en tratándose de elección consecutiva de diputadas y diputados, y una vez hecho lo anterior, que informe a esta autoridad, dentro de las 24 horas siguientes a que ello ocurra.

**Notifíquese.**

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

**ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ**

MAGISTRADO

**JUAN DE JESÚS ALVARADO  
SÁNCHEZ**

MAGISTRADA

**HILDA LORENA ANAYA  
ÁLVAREZ**

24

MAGISTRADA

**NORMA ANGÉLICA  
CONTRERAS MAGADÁN**

MAGISTRADO

**JOSÉ ANTONIO RINCÓN  
GONZÁLEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

**ROCÍO POSADAS RAMÍREZ**