

---

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Acción de Inconstitucionalidad Local

7/2020

---

ESTHER ALICIA RAMOS AGUILAR et al.

v.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO

---

Acción de inconstitucionalidad local en materia electoral | Derecho a ser electo | Derecho a ser reelecto a la presidencia municipal | Derecho de regidores y síndicos a la presidencia municipal | Omisión legislativa por violación al derecho a ser reelecto, sin tratos ni distinciones indebidas | La separación del cargo para poder ser electo o reelecto | Cláusula de igualdad política | Cláusula de equidad electoral | Cláusula de neutralidad gubernamental | Cláusula de sufragio libre | Proporcionalidad de la igualdad política en la reelección municipal

PALACIO DE JUSTICIA  
SESIÓN DIGITAL DE PLENO

---

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, México  
19 de diciembre de 2020

Cita del caso: *Esther Alicia Ramos Aguilar et. al v. Poder Legislativo del Estado* [AIL-7/2020], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [«https://www.pjecz.gob.mx/»](https://www.pjecz.gob.mx/).

---

---

---

## CONTENIDO

<i>Tabla del caso</i> .....	4
<i>Tabla de temas</i> .....	6

## ÍNDICE DE LA SENTENCIA

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<b>I. HECHOS Y PROCESO</b> .....	1-5	8
1. ANTECEDENTES .....	6-8	9
<i>a)</i> El acto impugnado.....	9-11	10
<i>a.1.</i> El Código Electoral de Coahuila.....	12-14	11
<i>a.2.</i> El derecho a ser electo .....	15-29	12
<i>a.3.</i> La omisión de legislar .....	30-32	15
<i>b)</i> El contexto.....	33-43	16
<i>b.1.</i> La reforma de la reelección (2014) .....	33-37	16
<i>b.2.</i> El deber de las legislaturas locales .....	38-43	17
<i>c)</i> Las circunstancias del caso .....	44-50	19
<i>c.1.</i> El trato desigual para presidencia municipal.....	44-47	19
<i>c.2.</i> El trato desigual para regidurías y síndicaturas...	48-50	20
2. PROCEDIMIENTO .....	51-66	20
<i>a)</i> La urgencia del asunto .....	51-53	20
<i>b)</i> Las formalidades del juicio digital .....	54-66	21
<b>II. DERECHO Y RAZONES</b> .....	67	24
1. NORMAS.....	68-102	24
<i>a)</i> Legislación y jurisprudencia internacional.....	68-109	24
<i>a.1.</i> <i>Universal</i> .....	68-71	24
<i>a.2.</i> <i>Interamericana</i> .....	72-102	25
<i>b)</i> Legislación y jurisprudencia nacional.....	103-144	31
<i>b.1.</i> <i>Constitucional</i> .....	103-140	31
<i>b.2.</i> <i>Local</i> .....	141-144	38
2. PROBLEMAS .....	145-281	39
<i>a)</i> ¿Procede la omisión legislativa?.....	145-166	39
<i>a.1.</i> <i>La acción de inconstitucionalidad en materia electoral</i> .....	145-150	39
<i>a.2.</i> <i>El plazo para impugnar la omisión legislativa</i> .....	151-155	40
<i>a.3.</i> <i>La legitimación</i> .....	156-158	43
<i>a.4.</i> <i>La omisión legislativa relativa</i> .....	159-163	43

a.5.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....	164-166	44
b)	¿Deben separarse de la presidencia municipal? .....	167-236	45
b.1.	<i>El derecho a ser electo a la presidencia municipal</i> .....	167-173	45
b.2.	<i>El derecho a ser reelecto sin tratos desiguales</i> .....	174-183	47
b.3.	<i>La separación del cargo</i> .....	184-194	49
b.3.1.	<i>Por equidad</i> .....	195-205	51
b.3.2.	<i>Por neutralidad gubernamental</i> .....	206-218	53
b.4.	<i>El juicio de proporcionalidad de la igualdad política</i> .....	219-236	56
b.4.1.	<i>¿Es legítima?</i> .....	219-220	56
b.4.2.	<i>¿Es idónea, útil y necesaria?</i> .....	221-226	56
b.4.3.	<i>¿Es estrictamente proporcional?</i> .....	227-231	58
b.5.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....	232-236.	58
c)	¿Deben separarse de las regidurías o sindicaturas? .....	237-281	60
c.1.	<i>El derecho a ser electo como regidor o síndico</i> .....	237-241	60
c.1.	<i>El derecho a ser electo sin tratos desiguales</i> .....	242-245	61
c.3.	<i>Los separación del cargo</i> .....	246-256	62
c.3.1.	<i>Por equidad</i> .....	257-259	64
c.3.2.	<i>Por neutralidad gubernamental</i> .....	260-263	64
c.4.	<i>El juicio de proporcionalidad de la igualdad política</i> .....	264-276	65
c.4.1.	<i>¿Es legítima?</i> .....	264-267	65
c.4.2.	<i>¿Es idónea, útil y necesaria?</i> .....	268-272	66
c.4.3.	<i>¿Es estrictamente proporcional?</i> .....	273-276	67
c.5.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....	277-281	68
3.	EFFECTOS DE REPARACIÓN LEGISLATIVA .....	282-283	69
4.	DECISIONES .....	284	70
	DERECHO A SER REELECTO (PRESIDENCIA MUNICIPAL): OMISIÓN LEGISLATIVA POR TRATO DESIGUAL SI LA LEY NO PERMITE MANTENERSE EN EL CARGO EN IGUALDAD POLÍTICA. ....		70
	DERECHO A SER ELECTO (PRESIDENCIA MUNICIPAL): NO EXISTE OMISIÓN LEGISLATIVA SI LA LEY OBLIGA A SEPARARSE DEL CARGO MUNICIPAL (REGIDURÍAS O SINDICATURAS) PARA UNA ELECCIÓN A UN CARGO DISTINTO (PRESIDENCIA MUNICIPAL), POR RAZONES DE EQUIDAD, LIBERTAD Y NEUTRALIDAD GUBERNAMENTAL.....		72
III.	RESOLUTIVOS .....		74
IV.	VOTOS PARTICULARES .....	285-326	76
1.	Disidente del magistrado Gabriel Aguillón Rosales.....	285-312	76
2.	Aclaratorio del magistrado Luis Efrén Ríos Vega .....	313-326	83

**TABLA DEL CASO**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LOCAL**  
AIL-7/2020

**MAGISTRADO PONENTE E INSTRUCTOR**  
LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

**SECRETARIA PROYECTISTA**  
GISEL LUIS OVALLE

**ACTO IMPUGNADO**

Omisión legislativa del Decreto 741 mediante el cual se reforma, adiciona y deroga, entre otros, el artículo 10, numeral 1, inciso e), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado el 1º de octubre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 78, tomo CXXVII.

**CUESTIÓN PRINCIPAL**

1. Constitucionalidad, por omisión legislativa, de las reglas de separación del cargo municipal para efectos de su elección o reelección, a partir de dos problemas:
  - a) ¿Debe separarse el titular de la presidencia municipal para ser electo de manera consecutiva en el mismo cargo municipal?
  - b) ¿Debe separarse el titular de la regiduría o sindicatura para ser electo al cargo de la presidencia municipal?

**PRECEPTOS LEGALES**

1. Aplicación e interpretación de los artículos 7º, 8º, 17, fracción I, y 158-K, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

### RESUMEN

1. En el 2021, se llevarán a cabo elecciones locales para renovar los diferentes cargos municipales de representación popular por la presidencia, regidurías y sindicaturas en los 38 ayuntamientos del Estado de Coahuila de Zaragoza.
2. El 1º de octubre de 2020, se publicó una reforma al Código Electoral que aprobó el Congreso del Estado para regular, entre otras reglas, el plazo de la separación de las personas titulares a los cargos estatales y municipales para los efectos de la elección, consecutiva o no, prevista en la constitución local, como parte del derecho a ser electo o reelecto conforme a las calidades que establezca la ley.
3. La parte actora que conforma el diez por ciento de un ayuntamiento, como sujeto legitimado, cuestiona la validez de la omisión legislativa porque considera que existe violación al principio de igualdad ante la ley en los diferentes problemas de desigualdad en la competencia electoral que plantea la separación del cargo municipal para efectos de una elección o reelección, respectivamente.
4. Esta acción de inconstitucionalidad local se declaró como un asunto urgente de resolución porque, según la etapa del proceso electoral, las personas que se deben separar de sus cargos municipales, según la reforma realizada, deberán hacerlo un día antes del inicio de las precampañas (que es el 4 de enero de 2021), por lo que para darle definitividad a esta etapa este Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver, dentro del régimen interno, sobre esta cuestión de constitucionalidad local.
5. Este Tribunal Pleno, previo el debido proceso legal, resuelve este problema de validez por omisión legislativa para darle certeza, en términos abstractos, a la etapa de separación de cargos de funcionarios municipales en los términos de la elección, consecutiva o no, prevista en la Constitución Local y demás legislación electoral aplicable.

### TEMAS CLAVES

Acción de inconstitucionalidad local en materia electoral | Derecho a ser electo | Derecho a ser reelecto a la presidencia municipal | Derecho de regidores y síndicos a la presidencia municipal | Omisión legislativa por violación al derecho a ser reelecto, sin tratos ni distinciones indebidas | La separación del cargo para poder ser electo o reelecto | Cláusula de igualdad política | Cláusula de equidad electoral | Cláusula de neutralidad gubernamental | Cláusula de sufragio libre | Proporcionalidad de la igualdad política en la reelección municipal

## TABLA DE TEMAS<sup>1</sup>

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LOCAL

objeto y finalidad 1, 3, 5, 10, 48  
 procedencia 133, 145-166  
 legitimación 4, 5, 156-158  
 materia electoral 5-29  
     *por omisión legislativa* 10, 30-37, 44, 47, 51, 151, 154, 155, 158, 163, 164, 219, 227,  
 234, 282, 283  
     *inmodificabilidad de leyes electorales* 11, 155  
 jurisprudencia local 164-166, 277-281, 284

### CLÁUSULA DE IGUALDAD POLÍTICA

concepto 219, 220, 226  
 estándares constitucionales 107, 221, 124-126  
 juicio de proporcionalidad de la reelección de la presidencia municipal  
     *legítima* 219-220  
     *idónea, útil y necesaria* 221-226  
     *estricta proporcionalidad* 227-231  
 juicio de proporcionalidad de la elección de regidores y síndicos  
     *legítima* 264-267  
     *idónea, útil y necesaria* 268-272  
     *estricta proporcionalidad* 273-276

### CLÁUSULA DE EQUIDAD ELECTORAL

concepto 195  
 estándares constitucionales 124-128, 144, 153, 196, 260  
 juicio de proporcionalidad 219-231, 264-276

### CLÁUSULA DE NEUTRALIDAD GUBERNAMENTAL

concepto 206  
 estándares constitucionales 206, 208, 209  
 juicio de proporcionalidad 206-218, 260-263

### CLÁUSULA DE SUFRAGIO LIBRE

concepto 16  
 estándares constitucionales 26-29  
 juicio de proporcionalidad 206-218, 260-263

### DERECHO A SER ELECTO

calidades de ley 7, 10, 15, 19, 102, 107,  
     *reserva de ley* 18, 19, 20  
     *libertad configurativa* 35, 43, 122, 149, 187, 248  
 derecho de regidores y síndicos a la presidencia municipal 237-241  
 derecho a la elección consecutiva a la presidencia municipal 167-173  
 estándares universales 68-71

---

<sup>1</sup> Los temas se identifican por número de párrafos.

estándares interamericanos 72-102,

estándares nacionales 103-140

estándares locales 141-144

#### **DERECHO A SER REELECTO**

derecho humano 20,21,93

*estándares constitucionales* 22,93,95

*estándares internacionales* 17

*Comisión de Venecia* 94-96

elección consecutiva municipal 23, 204, 225, 233, 282

requisitos de elegibilidad 132, 187, 246, 248, 261

separación del cargo 5, 45, 135, 139, 187, 203, 217, 241, 248, 257, 282

*por equidad* 195-205

*por neutralidad gubernamental* 206-218

*por libertad del sufragio* 184

#### **OMISIÓN LEGISLATIVA POR VIOLACIÓN AL DERECHO A SER REELECTO, SIN TRATOS NI DISTINCIONES INDEBIDAS**

concepto 30-31

tipos 32

*absoluta* 32 a, 160

*relativa* 32 b, 159-163

obligaciones del legislador en materia de reelección 38-43

#### **SEPARACIÓN DEL CARGO**

concepto 184-186

casos 257-263

*funcionarios estatales* 43, 144, 185, 190, 251

*legisladores locales* 14, 43, 44, 124, 126, 144, 190, 251

*funcionarios municipales* 43, 49, 137, 138, 191, 232, 247, 263, 277

por elección consecutiva de la presidencia municipal 135, 139, 187, 217, 220, 248, 282

por elección de la presidencia municipal 139, 185, 220, 241, 244, 270

---

## SENTENCIA CONSTITUCIONAL 6/2020

[SC-TCL: 19-12-2020]

---

En el caso *Esther Alicia Ramos Aguilar et. al v. Poder Legislativo del Estado*, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, reunido en Tribunal Constitucional Local e integrado por:

**MIGUEL FELIPE MERY AYUP**, *Presidente*  
**GABRIEL AGUILLÓN ROSALES**, *Magistrado Decano*  
**MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ**, *Magistrado*  
**MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ**, *Magistrada*  
**MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO**, *Magistrada*  
**IVÁN GARZA GARCÍA**, *Magistrado*  
**JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA**, *Magistrado*  
**HOMERO RAMOS GLORIA**, *Magistrado*  
**CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES**, *Magistrado*  
**MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA**, *Magistrada*  
**JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA**, *Magistrado*  
**LUIS EFRÉN RÍOS VEGA**, *Magistrado Ponente*

Con el apoyo en la elaboración del proyecto de sentencia de **GISEL LUIS OVALLE**, *Secretaria de Estudio y Cuenta*,

Tras haber deliberado en sesión pública digital el 19 de diciembre de 2020, este Tribunal Constitucional Local (en adelante Tribunal CL) dicta la siguiente sentencia:

### I. HECHOS Y PROCESO

1. El 27 de noviembre de 2020, Esther Alicia Ramos Aguilar, Carlos Alberto Rodríguez Alcantar, María de los Ángeles Coronado Leija, José Segundo García Gutiérrez, Rodrigo Antonio Valdez Valdés y Teresa Gabriela Gutiérrez Burciaga, en su carácter de integrantes del Ayuntamiento de Ramos Arizpe, Coahuila, presentaron la presente acción de inconstitucionalidad en materia electoral (*véase pp. 1-10*).

2. El 3o de noviembre de 2020, la Presidencia de este Tribunal tuvo por recibido el escrito de demanda y turnó el asunto al magistrado instructor para la debida sustanciación del juicio.

3. El 2 de diciembre de 2020, el instructor admitió la demanda, declaró el asunto como de urgente resolución por tratarse de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral que debe quedar resuelta antes del 3 de enero de 2021<sup>2</sup> para darle certeza a la obligación o no de separarse del cargo municipal a los interesados que legalmente les corresponda ejercer sus derechos políticos, por lo que se requirió al Congreso del Estado y a la Fiscalía General para que rindieran con celeridad su informe justificado y pedimento, respectivamente; asimismo, el instructor solicitó al Tribunal Electoral su opinión, requirió información al Ejecutivo del Estado sobre la promulgación de la reforma y ordenó una serie de providencias para sustanciar en forma pronta y expedita el presente asunto (*véase* pp. 12-14).

4. Este Tribunal Pleno reconoce, por tanto, la legitimación y personalidad jurídica con la que comparece la parte actora porque se identificaron en forma plena como integrantes del Ayuntamiento de Ramos Arizpe del Estado de manera oficial con su credencial de elector y probaron con la documental pública de la constitución legal del cabildo correspondiente que representan más del diez por ciento de dicho ayuntamiento para estar legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad local, en los términos previstos por los artículos 158, fracción II, numeral 1, inciso c, de la Constitución Local, 73, fracción III, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

5. En efecto, la parte actora que conforma más del 10 por ciento de un ayuntamiento, como sujeto legitimado, cuestiona la validez de la omisión legislativa de la citada reforma electoral porque considera que existe violación al principio de igualdad ante la ley en los diferentes problemas que plantea para la separación del cargo municipal para efectos de una elección y reelección, respectivamente, de una presidencia municipal, por lo que tienen interés jurídico y legítimo para plantear la cuestión abstracta de constitucionalidad local.

## 1. ANTECEDENTES

6. En el 2021, se llevarán a cabo elecciones locales para renovar los diferentes cargos municipales de representación popular relativos a la presidencia, regidurías y sindicaturas en los 38 ayuntamientos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

---

<sup>2</sup> Véase el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, relativo la modificación del acuerdo número IEC/CG/120/2020, por el cual se aprobó el calendario integral para el proceso electoral local ordinario 2021, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 13 de noviembre de 2020, Segunda Sección, tomo CXXVII.

7. El 1º de octubre de 2020, se publicó una reforma al Código Electoral que aprobó el Congreso del Estado para regular, entre otras reglas, el plazo de la separación de las personas titulares a los cargos estatales y municipales para los efectos de la elección consecutiva prevista en la Constitución Local, como parte del derecho a ser electo conforme a las calidades previstas en la ley.

8. Esta acción de inconstitucionalidad local se declaró como un asunto urgente de resolución porque, según la etapa del proceso electoral, las personas que se deben separar de sus cargos municipales, según la reforma realizada, deberán hacerlo «un día antes del inicio de las precampañas» que es el 3 de enero de 2021, por lo que para garantizar la definitividad de la reforma electoral que regula la etapa de la separación del cargo de la presidencia municipal a elegir, este Tribunal Pleno, por razón del principio de certeza electoral, es competente para conocer y resolver con urgencia, dentro del régimen interno, sobre esta cuestión de constitucionalidad local con efectos definitivos e inatacables en el régimen local conforme al artículo 158 de la Constitución Local.

**a) El acto impugnado**

9. El acto reclamado es el Decreto 741 mediante el cual se reforma, adiciona y deroga, entre otros, el artículo 10, numeral 1, inciso e), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada el 1º de octubre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 78, tomo CXXVII, pág. 6.

10. Esta acción de inconstitucionalidad local examinará de manera particular la omisión legislativa que, a juicio de la parte actora, implica el incumplimiento de un deber constitucional de trato igual ante la ley en las calidades exigidas para separarse del cargo de una presidencia municipal, regiduría o sindicatura para la elección o reelección de la presidencia municipal, respectivamente.

11. Este Tribunal Constitucional Local, por tanto, delimita este acto impugnado para determinar los efectos de la garantía de inmodificabilidad de las reglas electorales prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, que establece que 90 días antes de iniciar un proceso electoral local se deben publicar las modificaciones legales fundamentales, de tal manera que la validez o invalidez de la reforma electoral local del 1º de octubre de este año que se declare en esta instancia tendrá efectos retroactivos con base en la jurisprudencia de la SCJN<sup>3</sup> y la Sala Superior del

---

<sup>3</sup> Véase CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup>, para garantizar ese plazo legal, por tratarse de un asunto que se encuentra subjudice y sujeto a este control de constitucionalidad local, en los términos y plazos previstos en la Ley de Justicia Constitucional Local.

### a.1. El Código Electoral de Coahuila

12. El enunciado legal cuya omisión normativa se reclama, a la letra dice:

Son requisitos para ser titular de la gubernatura, ocupar una diputación del Congreso del Estado o ser integrante de un Ayuntamiento, además de los que señalan respectivamente los artículos 36 y 76 de la Constitución y el artículo 43 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los siguientes:

- e) No ser titular de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, Fiscalía General del Estado, Magistrada o Magistrado del Poder Judicial, Presidencia Municipal, Sindicatura o Regiduría, integrante de las Legislaturas federal o local, Consejera o Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda. Las integrantes y los integrantes de las Diputaciones del Congreso del Estado, no requerirán separarse de sus funciones cuando busquen la reelección del cargo; así mismo las y los titulares de sindicaturas y regidurías tampoco requerirán separarse de sus funciones a menos de que contiendan al cargo de titular de la Presidencia Municipal, para lo cual deberán pedir licencia en los términos de la presente fracción<sup>5</sup>;

---

INICIADO (Pleno, Novena Época, P./J. 98/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1564.

<sup>4</sup> Véase SUP-JRC-14/2020.

<sup>5</sup> La génesis y evolución legislativa del enunciado impugnado, por omisión normativa, es la siguiente: 1) Reforma publicada en el Periódico Oficial: 01 de agosto de 2016: No ser Secretario de la Administración Pública Estatal, Procurador General de Justicia del Estado, Magistrado del Poder Judicial, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, Legislador federal o local, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña que corresponda; 2) Reforma publicada en el Periódico Oficial: 25 de junio de 2019: No ser Secretario de la Administración Pública Estatal, Fiscal General del Estado, Magistrado del Poder Judicial, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, Legislador federal o local, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña que corresponda; 3) Reforma publicada en el Periódico Oficial: 23 de julio de 2019: No ser Secretario de la Administración Pública Estatal, Fiscal General del Estado, Magistrado del Poder Judicial, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, Legislador federal o local, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña que corresponda. Los Diputados del Congreso del Estado, no requerirán separarse de sus funciones cuando busquen la reelección del cargo; así mismo los síndicos y regidores tampoco requerirán separarse de sus funciones a menos de que contiendan al cargo de Presidente Municipal, para lo cual deberán pedir licencia en los términos de la presente fracción; 4) Reforma publicada en el Periódico Oficial: 01 de octubre de 2020: No ser titular de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, Fiscalía General del Estado, Magistrada o Magistrado del Poder Judicial, Presidencia Municipal, Sindicatura o Regiduría, integrante de las Legislaturas federal o local, Consejera o Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda. Las integrantes y los integrantes de las Diputaciones del Congreso del Estado, no requerirán separarse de sus funciones cuando busquen la reelección del cargo; así mismo las y los titulares de sindicaturas y regidurías tampoco requerirán separarse de sus

13. De lo anterior se advierte que el legislador coahuilense, en la última reforma al Código Electoral Local, determinó regular, en ejercicio de su libertad configurativa, los requisitos temporales que serán aplicables a los servidores públicos, estatales y municipales, que pretendan elegirse o reelegirse en sus cargos populares según corresponda.

14. En específico, dicha norma establece que los diputados locales, síndicos y regidores que pretendan reelegirse, no se encuentran obligados a separarse de su cargo para poder contender y acceder al mismo puesto de elección popular, sino que es una decisión potestativa y voluntaria del servidor público el hacerlo o no; sin embargo, el legislador omitió por completo precisar si dicho requisito también aplica a los presidentes municipales de los ayuntamientos que buscan refrendar su cargo en las urnas, a través de la reelección; y mantuvieron, por otra parte, la obligación de separarse de su cargo al regidor o síndico que pretenda elegirse como presidente municipal.

#### **a.2. El derecho a ser electo**

15. El artículo 35, fracción II, de la Constitución General, establece el derecho de la ciudadanía a elegir y a ser electa para los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley. El sufragio es el derecho político a la conformación de la voluntad popular, a través del gobierno representativo en una democracia electoral.

16. Las personas que conformen la ciudadanía electoral, por el solo hecho de acreditar sus requisitos previstos en ley, poseen el derecho al sufragio pasivo según el cual implica la oportunidad de poder ser votado, en igualdad y sin distinciones indebidas, en una elección libre y auténtica a fin de ocupar un cargo de elección popular a nivel estatal o municipal dentro del régimen interno del Estado de Coahuila.

17. En el ámbito internacional, los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén que la ciudadanía de un Estado miembro tiene el derecho a participar libremente en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes electorales.

18. Asimismo, se establece que la ciudadanía tiene el derecho de votar y ser votada en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, para el ejercicio de esos derechos; con la

---

funciones a menos de que contiendan al cargo de titular de la Presidencia Municipal, para lo cual deberán pedir licencia en los términos de la presente fracción.

precisión de que la ley nacional puede reglamentarlos, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal.

19. Por tanto, el derecho político-electoral de la ciudadanía a ser votada es un derecho fundamental de base convencional y constitucional, pero de libre configuración legal en cuanto a que se deben prever en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su debido ejercicio por parte de las personas ciudadanas en un sistema electoral determinado, siempre que las mismas no se justifiquen en tratos, distinciones, condiciones o requisitos que resulten arbitrarios, irracionales o excesivos porque transgreden el principio de proporcionalidad en el sufragio.

20. Ahora bien, como modalidad o vertiente del ejercicio del derecho a ser votado en una elección popular se encuentra, a nivel constitucional, la elección consecutiva como derecho fundamental (reelección). Esta figura de la reelección se relaciona con el derecho político a votar y ser votado, con la efectiva participación de los ciudadanos en la vida política de su país, y tiene valores distintos tanto para el ciudadano que desea reelegirse como para la ciudadanía que tiene ese derecho de votar en las urnas por dicha reelección.

21. La reelección, por tanto, es un ingrediente central en la lógica de la política democrática: una recompensa latente y visible que incentiva y moldea la conducta de los servidores públicos quienes diseñan estrategias personales para lograr visibilidad política, cumplir con las demandas de su electorado y, por ende, poder ser reelectos en una nueva elección democrática<sup>6</sup>. Así, dicha figura, según la doctrina de la teoría democrática, abre la puerta a la profesionalización de los funcionarios públicos, crea incentivos para la mayor transparencia y rendición de cuentas y devuelve, por tanto, a la propia ciudadanía un mecanismo fundamental para exigir un buen gobierno a través de su derecho a reelegir o no a sus representantes por los períodos y límites que la ley establezca, sea para premiarlos o castigarlos en las urnas.

22. Es decir, la figura constitucional de la reelección incide de dos maneras ante los electores. En primer lugar, un funcionario público responsable ante sus votantes adquiere una mayor legitimidad en su actuar, porque el elector adquiere información que le ayudará en sus funciones de vigilancia para decidir su voto. En segundo, la posibilidad de una permanencia consecutiva en la función pública abona al proceso de institucionalización interna, entendida como la creación y persistencia de

---

<sup>6</sup> Véase Ugalde, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *La reelección: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 6, julio-diciembre de 2014, p. 191.

variados procedimientos, reglas y patrones de conducta institucional que permiten el acomodo exitoso de nuevas configuraciones de reclamos o demandas políticas en una organización gubernamental<sup>7</sup>.

23. En el mismo sentido, la elección consecutiva es esencial en una democracia representativa no solo por sus ventajas sino también por las implicaciones negativas que conlleva no permitir la continuidad en el poder, sin una perpetuidad absoluta, a las personas que tengan derecho a una oportunidad de comparecer nuevamente a las urnas, pues sin reelección popular se disminuyen los incentivos positivos para que quien ostente el cargo desempeñe su trabajo correctamente, lo que lleva aparejadas la tentación de un mal gobierno y de privar a la ciudadanía de la experiencia adquirida en el desempeño de sus funciones, así como la discontinuidad y variación en las políticas públicas, lo cual puede ser contrario al propio derecho del pueblo, debido a que se le imposibilita elegir nuevamente a aquellas personas que, en su opinión, son merecedores de su aprobación y confianza.

24. La prohibición absoluta de la reelección, por tanto, es considerada por alguna parte de la doctrina como *antidemocrática*<sup>8</sup>. Si el sistema obliga a la alternancia e imposibilita la ratificación, el pueblo no puede ejercer nuevamente su derecho de votar por alguien que ya ocupó el cargo, aunque considere que su desempeño ha sido correcto.

25. En suma, la reelección establece la posibilidad de potenciar el derecho de ser votado pues las oportunidades inherentes a ese derecho por parte de un ciudadano que ocupa el cargo también constituyen una modalidad en el sistema de representación política, en el que se otorga la posibilidad de volver a postularse y ser nuevamente electo, para la misma posición que ocupa.

26. Por ende, la reelección en México, en el marco de su debate histórico pre y pos revolucionario (1917), se puede entender desde dos puntos de vista:

- a) Es una figura constitucional dentro del sistema electoral de representación política, que a través del modelo de partidos políticos o de candidaturas independientes, se otorga la posibilidad al funcionario que haya ocupado un puesto de elección popular para que pueda volver a elegirse en ese mismo cargo, tras haber obtenido nuevamente el triunfo en las urnas.

<sup>7</sup> Véase Dworak Camargo, Fernando Francisco, *Reelección inmediata, retos de su regulación, Análisis de la reforma política de 2014*, Editorial del TEPJF, 2019, p. 14.

<sup>8</sup> Véase López Penagos, Juan Carlos y Martínez González, Iván Cuauhtémoc, *Reelección a cargos de elección popular*, en De la Mata Pizaña, Felipe y Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Tratado de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, 2018, p. 79.

- b) Es una modalidad del derecho a ser votado en el cargo que detenta un ciudadano que pretende reelegirse, porque constituye una expresión del reconocimiento al buen desempeño de su gestión; que una vez postulado por el partido político o como candidato independiente, y reunidos los requisitos legales previamente establecidos, pueda contender en el proceso electoral para estar en la posibilidad de ser ratificado en su mandato popular<sup>9</sup>.

27. Pues bien, el objetivo constitucional previsto por el legislador cuando introdujo la figura jurídica en el sistema electoral mexicano fue buscar que la experiencia, proyectos y políticas públicas municipales y legislativas tengan el tiempo suficiente para madurar, pues los 3 años que duran en su cargo en el congreso o en los ayuntamientos, actualmente, son insuficientes para impulsar proyectos de largo alcance en beneficio de la ciudadanía<sup>10</sup>.

28. Es decir, el constante cambio de funciones en un puesto de elección popular, sin permitir que las acciones de gobierno y políticas públicas por ellos implementadas tengan efectos o el suficiente arraigo, impiden juzgar sobre su eficacia o el beneficio obtenido para la población en sus resultados, lo cual sin duda constituye un punto de inflexión para definir el buen o mal desempeño en el cargo público.

29. La variación de medidas y acciones de gobierno hacen que la población, la economía y el mercado tengan incertidumbre con respecto al rumbo que deba tomar un [municipio] y las decisiones importantes a las que se enfrentará en un mediano y largo plazo. Un gobierno que dura muy poco tiempo, puede llegar a considerarse como transitorio, pues las políticas públicas que tenga que definir en los distintos ámbitos de la vida [municipal], son esenciales en la correcta definición de los cambios que necesita un pueblo, así como aquello que ha funcionado y que requiere su permanencia<sup>11</sup>.

### a.3. La omisión de legislar

30. La omisión legislativa es un supuesto de control de la justicia constitucional local previsto en la Constitución Local y la Ley de Justicia Constitucional Local. En efecto, con base en el principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con

<sup>9</sup> Véase Sánchez Morales, Jorge, *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*, Tirant lo Blanch, México, 2018, p. 31.

<sup>10</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional en materia de reelección: [https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2622#dictamen\\_reeleccion\\_ambito\\_local\\_exposicion\\_de\\_motivos](https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2622#dictamen_reeleccion_ambito_local_exposicion_de_motivos) t8 2 7 8 11 14 23 46 48

<sup>11</sup> Véase Sánchez Morales, Jorge, op cit., p. 69.

facultades o competencias de ejercicio *potestativo* y de ejercicio *obligatorio*. En su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones que ya la Suprema Corte de Justicia ha reconocido en su jurisprudencia<sup>12</sup>. Las omisiones normativas son constitucionalmente relevantes cuando se tratan de cuestiones de derechos o de competencia a desarrollar en la legislación secundaria, por obligaciones constitucionales que los jueces deben interpretar y aplicar de manera vinculante.

31. Por un lado, de acuerdo con la doctrina judicial de la SCJN puede darse una omisión absoluta constitucionalmente relevante cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

32. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias y facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo, y de omisiones absolutas y relativas, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas constitucionalmente relevantes:

- a) *Absolutas* en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;
- b) *Relativas* en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;
- c) *Absolutas* en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,
- d) *Relativas* en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

**b) El contexto**

**b.1. La reforma de la reelección (2014)**

33. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia político-electoral al artículo 59 de la Constitución General que permitiría, por primera vez desde 1933, la

<sup>12</sup> Véase P./J. 11/2006: OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

posibilidad de que los senadores pudieran ser reelectos para dos períodos consecutivos y los diputados federales, hasta por cuatro períodos.

34. Asimismo, se reformaron los artículos 115, fracción I, y 116, fracción II de la Constitución General, para establecer la obligación de las entidades federativas de introducir en sus leyes constitucionales y legales, la posibilidad de la elección consecutiva de los diputados locales, hasta por cuatro períodos consecutivos, y de los integrantes de los ayuntamientos por un período que no sea superior a tres años.

35. Lo anterior, en el entendido de que las entidades federativas tienen libertad configurativa para establecer la regulación pormenorizada sobre los requisitos de postulación para acceder a la reelección, estableciéndose únicamente dos limitantes constitucionales:

- a) que la elección consecutiva sea hasta por tres años como un tope; y,
- b) que la postulación se realice vía candidatura independiente, si fue electo mediante tal mecanismo de participación política (posibilidad que se desprende implícitamente del texto constitucional), o solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato<sup>13</sup>.

36. Ahora bien, con excepción de estas dos limitaciones, los Estados de la República tienen libertad para regular el régimen de la elección consecutiva de los diputados y municipales, incluyendo los requisitos de separación o no del cargo, siempre y cuando las normas cumplan, como cualquier otra de limitación de derechos, con el principio de proporcionalidad.

37. En el artículo Décimo Cuarto Transitorio de la reforma constitucional en cita se estableció, además, que las previsiones establecidas para la reelección de los integrantes de los ayuntamientos no serían aplicables a los que estén en funciones a la entrada en vigor del Decreto, sino a los siguientes.

## **b.2. El deber de las legislaturas locales**

38. En atención a la obligación implementada por el legislador nacional de incluir la figura de la reelección en el ámbito legislativo local y en los ayuntamientos de las entidades federativas, el 22 de septiembre de

<sup>13</sup> Véase Acciones de Inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas (Morelos); 61/2017 y sus acumuladas (Oaxaca); 50/2016 y sus acumuladas (EdoMex); 79/2016 y sus acumuladas (Coahuila); 50/2017 y sus acumuladas (Yucatán); 69/2017 y sus acumuladas (Tamaulipas); y, 38/2017 y sus acumuladas (Jalisco).

2015, el Congreso de Coahuila reformó la Constitución Política del Estado para modificar el contenido del artículo 3o y permitir la reelección de los diputados locales hasta por cuatro períodos consecutivos y de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, por un período adicional, de conformidad con los topes establecidos en el texto fundamental.

39. En el entendido de que, en el caso de Coahuila, la posibilidad de reelegirse no aplicaría a los integrantes de los ayuntamientos electos en 2014, sino a los que resultaron electos en 2017, derivado de que el artículo Décimo Cuarto Transitorio de la reforma constitucional se estableció que la reelección de los integrantes de los ayuntamientos no sería aplicable a los funcionarios que estén en funciones a la entrada en vigor del Decreto, sino a los siguientes.

40. Asimismo, se estableció como requisito de la reelección que, la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

41. En dicha reforma se modificó el artículo 158-K, fracción III, de la Constitución Local que establecía que los ayuntamientos se renovarían cada cuatro años, para quedar en tres<sup>14</sup> y, con ello, ubicarse en el supuesto previsto en artículo 115, fracción I, de la Constitución General, a fin de que los integrantes de los ayuntamientos electos en 2017, pudieran estar en la posibilidad de ser reelectos hasta por tres años.

42. El legislador de Coahuila, por tanto, tiene el deber constitucional de legislar en todo momento para hacer sus adecuaciones que estime pertinentes para regular en los procesos electorales locales las reglas para la reelección de los cargos populares dentro del régimen interno. Así, para adecuar las leyes secundarias en materia de reelección, el Congreso del Estado, el 1 de octubre de 2020, aprobó una nueva reforma en el Decreto 741, mediante el cual modificó el contenido del artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, relacionado con los requisitos legales para ser reelecto como diputado del congreso del estado o integrante de los ayuntamientos.

43. De lo anterior, se advierte que el legislador coahuilense, en la última reforma al Código Electoral determinó regular, en ejercicio de su libertad configurativa, los requisitos temporales que son aplicables a los servidores públicos, estatales y municipales, que pretendan elegirse o reelegirse en sus cargos, en el sentido de que los diputados locales, síndicos y regidores que pretendan reelegirse, no se encuentran obligados a separarse de su cargo para poder contender y acceder al mismo puesto de elección

---

<sup>14</sup> Véase artículo 158-K. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la ley de la materia. El Ayuntamiento se conformará de acuerdo con las bases siguientes: [...] III. Se renovará en su totalidad cada tres años.

popular; sin embargo, como se señaló, omitió por completo reformar, adicionar o modificar si dicho requisito también aplica a los presidentes municipales de los ayuntamientos, manteniendo así el vacío legislativo que es objeto de la presente acción de inconstitucionalidad; asimismo, el legislador mantuvo la obligación de los regidores y síndicos, cuando se postulen al cargo de presidente municipal, de sí separarse de su cargo un día antes de que inicie la precampaña.

*c)* **Las circunstancias del caso**

**c.1. El trato desigual para la presidencia municipal**

44. Los integrantes del Ayuntamiento de Ramos Arizpe que presentan la demanda aducen la violación al principio de igualdad previsto en el artículo 17, fracción I de la Constitución de Coahuila, al considerar que la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Coahuila, de no incluir a los presidentes municipales dentro del catálogo de funcionarios públicos previsto en el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, que no requieren separarse del cargo cuando pretendan reelegirse en el cargo, genera un trato ilegal a dichos servidores públicos, respecto de otros que se encuentran en el mismo nivel de gobierno.

45. Al respecto, señalan que el Código Electoral Local establece de manera concreta que la posibilidad de separación del cargo, se dirige a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan reelegirse, al señalar que no se encuentran obligados por una norma a separarse de su puesto, para poder contender por el referido puesto de elección popular; sin embargo, es omiso en señalar por completo si dicho requisito también aplica a los presidentes municipales de los ayuntamientos.

46. En ese sentido, aducen que la omisión, que se deriva al no hacer la reforma el 1º de octubre de 2020, origina una violación al principio de igualdad ante la ley, al dar un trato diferenciado de manera injustificada a los alcaldes, respecto de otros servidores públicos que se encuentran en el mismo nivel de gobierno, como lo son los regidores y los síndicos de un Ayuntamiento, para afectos de acceder a un cargo de elección popular a través de la reelección.

47. Así, dicha omisión legal, desde la perspectiva de la parte actora, configura una transgresión constitucional al implementar una diferenciación legislativa injustificada sobre sujetos que se encuentran en un plano de igualdad circunstancial, esto es, en un ámbito gubernamental idéntico, puesto que todos ellos integran de manera conjunta el ayuntamiento, de ahí que resulte inconstitucional el hecho de que el legislador local haya dejado de incluir a los alcaldes en el catálogo de servidores previsto en la normativa local.

## **c.2. El trato desigual para regidurías y sindicaturas**

48. La segunda inconformidad del actor consiste en que el contenido del artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, también conlleva otra violación al principio de igualdad, por omisión, en tanto que, de manera injustificada y desproporcional, se mantiene en la ley la obligación de los síndicos y regidores que se separen de sus cargos un día antes del inicio de la precampaña que corresponda, en el caso de que decidan contender al cargo de titular de la presidencia municipal.

49. En tal sentido, señalan que lo injustificado de la distinción realizada por el legislador se deriva de que los cargos de síndicos y regidores, al encontrarse en el mismo nivel de gobierno que el del presidente municipal, no deberían ser obligados a separarse de su cargo, pues ello no le es exigible a los alcaldes coahuilenses cuando contienden bajo la figura de la reelección.

50. Por consiguiente, arguyen que, si los alcaldes que contiendan en reelección no deben separarse del cargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda, tampoco deberían de ser incluidos los síndicos y regidores municipales cuando pretendan acceder al cargo de alcalde, al encontrarse en el mismo ámbito de gobierno municipal, para efecto de que pueden competir en igualdad de circunstancias por el referido cargo de elección popular.

## **2. PROCEDIMIENTO**

### **a) La urgencia del asunto**

51. Por tratarse de un asunto electoral en donde todos los días y horas son hábiles, se ha declarado urgente tramitarlo por el magistrado instructor, toda vez que, por un lado, plantea de manera prioritaria la definitividad de una etapa del proceso electoral consistente en realizar, 90 días antes de iniciarlo, las reformas a las reglas sustanciales, entre las que destacan las obligaciones de separarse o no de un cargo para efectos de una reelección o elección municipal, por lo que este Pleno debe resolver antes del 3 de enero de 2021 la presente acción para darle certeza a la validez de la reforma electoral local, sin perjuicio de que por tratarse de una omisión legislativa la misma también, por su naturaleza continua y de tracto sucesivo, se puede examinar en cualquier momento según la competencia de este Tribunal Constitucional o, en su defecto, para el caso concreto del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila para ejercer su control difuso local de acuerdo con lo previsto en el artículo 158 de la Constitución Local.

52. Esta urgencia ha generado que los plazos y términos de este juicio constitucional se redujeran en forma razonable a las partes, a fin de resolver la controversia lo más pronto posible, siempre respetando las finalidades de las garantías de publicidad, audiencia, defensa y contradicción de las partes.

53. La urgencia, por tanto, no ha alterado ni suprimido ninguna forma procesal esencial que debe observarse para resolver este juicio.

### *b)* Las formalidades del juicio digital

54. Este Tribunal CL reconoce que, para la emergencia sanitaria, no existen normas procesales, claras y precisas, para atender la función de la justicia a distancia, pero es claro que el principio procesal de no excusarse obliga a actualizar las formas procesales del debido proceso para permitir los medios digitales que faciliten la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia.

55. Este Tribunal, en efecto, ha acordado el uso de las TICs para llevar a cabo su actividad en esta crisis de salud pública, principalmente con la modalidad de «teletrabajo»<sup>15</sup> que, en términos judiciales, significa la posibilidad de sustituir la tradicional forma del juez presencial *en el lugar del tribunal*, por la *presencia digital* para llevar a cabo la actividad jurisdiccional desde un lugar diferente o no a la sede oficial, incluso en el domicilio particular, con o sin la presencia de las partes según se requiera.

56. El fundamento legal que autoriza de manera expresa el uso de la tecnología digital en el procedimiento judicial, es una norma constitucional local que desde 2013 establece la garantía de la tutela judicial efectiva a través de sistemas digitales confiables<sup>16</sup>.

57. El contexto de la pandemia Covid-19, sin embargo, exige emplear el sistema de justicia digital por causa de fuerza mayor como lo recomienda el Relator de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) sobre independencia judicial<sup>17</sup>, pero sobre todo a este Pleno lo obliga a poner un ejemplo de mayor motivación como Tribunal Constitucional (que implica ser el máximo intérprete de las normas del régimen interno<sup>18</sup>), para justificar

<sup>15</sup> Véase el Diccionario de la RAE, disponible en la red: [<https://dle.rae.es/teletrabajo>].

<sup>16</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral II, de la Constitución Local.

<sup>17</sup> Véase “Declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia judicial”, Diego García Sayán, *Emergencia del coronavirus: desafíos para la justicia*, Ginebra, 22 de abril de 2020, que dice:

“Las tecnologías informáticas y el uso del “teletrabajo” para enfrentar la crisis actual procesando casos de abusos debe ser urgentemente puesto en funcionamiento. La innovación y el teletrabajo es esencial, especialmente para tribunales y jueces que tienen que conocer casos de derechos humanos. Las cuarentenas y las “distancias sociales” no deben impedir que el sistema judicial funcione y que lo haga respetando el debido proceso. La situación actual plantea la exigencia de “ponerse al día” y de hacerlo ya con el teletrabajo. En particular, para que tribunales, jueces y fiscales puedan lidiar con asuntos que puedan referir a derechos fundamentales en riesgo o a la previsible situación de inseguridad ciudadana”.

<sup>18</sup> Véase artículos 158 y 194 de la Constitución Local.

el uso del sistema digital a fin de garantizar el acceso a la justicia local, no solo porque tenemos el deber de explicitar la restricción que en su momento acordamos para el acceso a la justicia por haber interrumpido en forma transitoria los procedimientos judiciales con la suspensión de los plazos y resolver solo casos urgentes<sup>19</sup>, sino también para generar un precedente judicial que, con razones debidas, razonables y convincentes, valide constitucionalmente el criterio de que el uso de la forma digital confiable es «legal, legítima, útil, necesaria y estrictamente proporcional» para todas las autoridades judiciales, administrativas y legislativas del Estado, así como para los órganos autónomos, con el objeto de no interrumpir, más allá de lo estrictamente necesario, la actividad esencial del Estado durante esta pandemia a favor de la ciudadanía.

58. La Constitución Local establece la forma digital confiable para llevar a cabo la tutela judicial efectiva<sup>20</sup>. Es una norma de la mayor jerarquía que implica el deber local de sustituir las formas manuales (físicas) por las formas automatizadas (digitales) en el procedimiento judicial.

59. Este procedimiento legal ha desarrollado actuaciones judiciales en línea, notificaciones por correo-e, audiencias por video (zoom), acuerdos vía mensajería (WhatsApp); en general, se ha realizado la actividad procedimental de manera digital con la autenticación del instructor que ha actuado con la asistencia de la Secretaría General, situación que es válida para garantizar la tutela judicial que nos exige mayor prontitud, celeridad y antiformalismo desde nuestra máxima norma local.

60. El Relator de la ONU sobre independencia judicial nos hace notar que hoy más que nunca son «necesarias acciones urgentes para fortalecer el apoyo y las garantías para el funcionamiento de una justicia independiente y su acercamiento a la gente alentando para ello pasos creativos». Por tanto, la creatividad e innovación de la interpretación judicial es un poder relevante para enfrentar la crisis, más aún cuando existen normas vigentes en el Código Procesal Civil que establecen principios y reglas que en cualquier materia son aplicables en forma similar para justificar el trabajo judicial a distancia, siempre que se cumplan las formalidades esenciales del debido proceso, sin alterar ni modificar sus funciones ni finalidades en perjuicio de las partes.

<sup>19</sup> En esta crisis de salud global, los órganos del sistema universal e interamericano de derechos humanos han recordado a los Estados una obligación obvia pero necesaria de justificar en cada acto de autoridad para enfrentar la emergencia sanitaria: que toda medida de restricción o de limitación de los derechos, para nosotros el de la tutela judicial efectiva, debe ser estrictamente proporcional, necesaria y antidiscriminatoria (véase 1. Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH) 1/2020; 2. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH): Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales; 3. Directrices esenciales emitidas por la Oficina del Alto Comisionado para la perspectiva de derechos humanos para atender la pandemia por el COVID-19; 4. Declaración de Expertos y Expertas de la ONU sobre “COVID-19: los Estados no deberían abusar de medidas de emergencia para suprimir derechos humanos”, Ginebra, 16 de marzo de 2020.

<sup>20</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral II, de la Constitución Local.

61. En efecto, un principio general del Derecho que debemos aplicar a falta de ley<sup>21</sup> consiste en el principio *non liquet*<sup>22</sup> [«sin claridad legal»] que implica el deber inexcusable del juez de crear normas cuando son inexistentes, ambiguas o insuficientes para resolver casos concretos. Esta doctrina que nace en la Antigua Roma (siglo VIII a. de C.) está reconocida en la legislación procesal civil vigente, que a la letra dice:

“El silencio, la oscuridad o la insuficiencia de la ley en ningún caso significará un obstáculo técnico o formal para la administración de justicia, ni autoriza a los jueces para dejar de resolver una controversia<sup>23</sup>”.

62. Este principio del mundo antiguo se desarrolla hoy por la «regla de validez formal del acto procesal» que se rige por la norma que a la letra dice:

“Cuando la ley no prescriba determinada forma para un acto del procedimiento, el mismo podrá ser realizado en cualquier forma, siempre que sea idónea para alcanzar su finalidad de acuerdo a la garantía de la tutela judicial efectiva<sup>24</sup>”.

63. Entonces la cuestión radica en qué debe entenderse por la forma presencial del tribunal y las partes para concurrir al debido proceso, pues un juez, con norma o sin ella, debe resolver si puede hacer cumplir a distancia las formas esenciales del procedimiento, por los medios digitales confiables o cualquier otra forma idónea que no ponga en riesgo la salud de las personas y que, además, permita alcanzar la finalidad de las reglas procesales a observar.

64. Para el caso del Tribunal Pleno, por ejemplo, la discusión de las sesiones a distancia en la modalidad «teletrabajo judicial» (videoconferencia digital por *Zoom*<sup>25</sup>) implica interpretar qué se entiende por «concurrir a una sesión para estar *presentes*»<sup>26</sup> los integrantes de este cuerpo colegiado a fin de que pueda funcionar en forma válida<sup>27</sup>.

65. La falta de norma clara ni mucho menos su inexistencia debe ser excusa suficiente para dejar de cumplir con la actividad esencial de la justicia, por lo que los medios digitales que resultan útiles y necesarios para

<sup>21</sup> Véase artículo 14, cuarto párrafo, de la Constitución General.

<sup>22</sup> Véase Oxford Bibliographies Online, disponible en red: [<https://www.oxfordbibliographies.com>].

<sup>23</sup> Véase artículo 17, fracción IV, del Código Procesal Civil.

<sup>24</sup> Véase artículo 17 de la Ley de Justicia Constitucional Local; 148 del Código Procesal Civil.

<sup>25</sup> La plataforma *Zoom* fue el medio que se acordó para llevar a cabo la sesión pública del Pleno que fue transmitida en tiempo real, véase acuerdo de la Presidencia del Tribunal, disponible en red: [[www.pjecz.gob.mx](http://www.pjecz.gob.mx)].

<sup>26</sup> Véase artículo 9° de la Ley OPJECZ.

<sup>27</sup> La SCJN, por ejemplo, en el *Acuerdo General 4/2020* de fecha 13 de abril de 2020 autorizó la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas, porque la ley no regula el lugar o la forma presencial de las sesiones, de tal manera que las actuaciones judiciales se pueden efectuar de cualquier manera, según lo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Procedimientos Civiles (véase en la red: [[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)]).

acceder a la justicia con las restricciones que sean adecuadas para velar por la sana distancia en este período excepcional, son relevantes para prestar la actividad esencial.

66. En suma, la actuación judicial a distancia plantea el problema de sustituir la forma normal de concurrir a juicio de manera directa (el juez conduce el proceso con las partes, en el lugar oficial y con la presencia física), por una forma alternativa que equivalga a la presencia en juicio, a través de medios digitales que permitan ejercer, con sana distancia, la defensa de los derechos ante la autoridad jurisdiccional que se estimen prioritarios tutelar como actividad esencial. Al final, el acceso a la justicia es una función oficial que se imparte en un lugar confiable y registrable que el juez habilite para tal efecto.

## II. DERECHO Y RAZONES

67. Para resolver la controversia, el Derecho aplicable, internacional, nacional y local es el que se describe de la manera siguiente:

### 1. NORMAS

#### a) **Legislación y jurisprudencia internacional**

##### a.1. *Universal*

68. El derecho de sufragio ha sido interpretado en el ámbito universal de protección de los derechos humanos como el derecho individual a votar y ser elegible como candidato o candidata en las elecciones para cargos públicos.

69. El ejercicio de este derecho, para ser efectivo, debe ser ejercido en el marco de un proceso democrático, donde se garantice el pluralismo político y la neutralidad electoral del poder público, de manera tal que todos quienes postulen y compitan para un cargo público, lo hagan de manera libre, equitativa y con las mismas oportunidades para ser favorecidos por el voto de los ciudadanos.

70. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en su Artículo 21 establece que:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, y

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

71. De igual forma, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha establecido que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, del derecho de 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.

### **a.2. Interamericana**

72. En la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 20, se refiere al derecho de sufragio y de participación en el gobierno, de la siguiente manera:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

73. En la misma tesitura, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra esos derechos de participación en la vida pública y política de un Estado, en favor de los ciudadanos nacionales, en el sentido de que:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

74. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que los derechos políticos tienen un aspecto activo y otro pasivo que configuran elementos indispensables de la democracia representativa. Es decir, tienen dos aspectos claramente identificables. Por un lado, el derecho al ejercicio directo del poder y por otro, el derecho a elegir a quienes deben ejercerlo. Ambos aspectos suponen una concepción amplia de la democracia representativa que descansa en la soberanía del pueblo, en la que las funciones a través de las cuales se ejerce el poder público son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas (CIDH, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003).

75. En el mismo ámbito, la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en septiembre de 2001, reconoce que la democracia representativa y el respeto a los derechos políticos del ciudadano son indispensables para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que

uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa.

76. Con la precisión de que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional. En ese contexto, dicho instrumento interamericano señala que los elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, son el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

77. Por otro lado, determina que son componentes fundamentales para el ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

78. Del conjunto de estas disposiciones del sistema universal e interamericano de derechos humanos, se advierte que todas las personas tienen el derecho a elegir, ser elegidos y acceder a los cargos públicos del Estado que son ciudadanos electorales, pero para que este derecho se ejercite legítimamente es necesario garantizar a los ciudadanos que las elecciones sean periódicas y auténticas, es decir, «justas, libres de fraude y del abuso de poder, asegurando el ejercicio del voto directo, libre y secreto, sin coacción, ni restricciones indebidas».

79. Es necesario precisar que, si bien se reconoce el derecho a ser elegido, el mismo no debe interpretarse en términos *absolutos* o *ilimitados*, puesto que su ejercicio puede ser regulado y limitado con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos de los demás ubicados en el mismo contexto político, como puede ser el derecho de los ciudadanos de votar en elecciones *auténticas*, garantizadas por medidas que afirman la democracia representativa.

80. La autenticidad está relacionada con la necesidad de que exista una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección. En sentido negativo implica que no existan interferencias que distorsionen la voluntad popular.

81. Para determinar la autenticidad de un proceso electoral es necesario analizar las condiciones generales en que dicho proceso se desarrolla, es decir, las condiciones para la participación política, tales como ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno o varios sectores y de un ambiente de temor e inseguridad; y las condiciones

específicas relativas a la organización del proceso electoral y a la realización de la votación misma, es decir, las condiciones concretas en las cuales los derechos electorales puedan ser eficaces, tales como la ausencia de obstáculos normativos y fácticos sobre [organización de partidos políticos, desarrollo de campañas electorales y] todo aquello relacionado con la emisión del voto (CIDH, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990).

82. Estas condiciones mínimas que deben prevalecer en un proceso electoral permiten a su vez que se pueda desarrollar una interrelación entre los derechos de participación política y el resto de derechos humanos, lo cual ha sido expresado enfáticamente por el órgano jurisdiccional interamericano en el sentido que el ejercicio de los derechos políticos es “*inseparable*” de los otros derechos humanos fundamentales (CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití, 1990).

83. Así, todos los derechos humanos deben ser interpretados y ponderados tanto en su ámbito individual como colectivo o social, esto es, no solo desde una perspectiva individual, si una persona es o no afectada en el ejercicio de los mismos, sino también considerando si la sociedad en su conjunto o un grupo social determinado puede verse afectada en el ejercicio de tales derechos políticos.

84. Lo anterior, puesto que los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular; el ejercicio de la libertad y seguridad personal. De la misma forma, la plena vigencia de la libertad de expresión, asociación y reunión es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad (CIDH. Informe 67/06. Óscar Elías Biscet y otros, Cuba, 2006).

85. Ahora bien, debe precisarse que a la presente fecha la Corte IDH aún no ha sentenciado casos en que se alegue que el artículo 23 de la Convención protege el derecho humano a la reelección o respecto de la convencionalidad de una prohibición o limitación para ejercer esa modalidad del ejercicio del derecho a ser electo en elección popular. Sin embargo, lo más cercano a ello, es la reciente opinión consultiva solicitada por el Estado de Colombia el 21 de octubre de 2019, la cual está pendiente de resolver a la fecha.

86. No obstante, durante los últimos años el sistema interamericano ha configurado una ampliación en el alcance de los derechos políticos establecidos originalmente en el artículo 23 de la Convención ADH. Si bien ha establecido en forma reiterada en su jurisprudencia que los derechos políticos del artículo 23 no son absolutos y que, por lo tanto, los Estados

tienen la autoridad de limitar estos derechos, siempre y cuando se trate de restricciones permisibles bajo el principio de proporcionalidad<sup>28</sup>.

87. Este proceso de ampliación ha integrado derechos específicos dentro del derecho a la democracia y el derecho a la participación política en un Estado, al mismo tiempo que ha precisado y añadido matices importantes a las causales de restricción legítima de los derechos de participación, más allá de los establecidos en el numeral 2 del mencionado artículo 23.

88. Al respecto, los casos más paradigmáticos sobre la materia son: *Yatama v. Nicaragua* (2005) y *Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos* (2008). En *Yatama v. Nicaragua*<sup>29</sup> señaló un punto importante sobre la interpretación convencional de las restricciones al derecho al sufragio pasivo, estableciendo directrices de como las normas restrictivas de ese derecho humano, no solo tienen la obligación de ser idóneas, necesarias y proporcionales para conseguir un fin legítimo sino también deben ser interpretadas en clave *pro persona*.

89. Al respecto, la Corte Interamericana señaló que

... la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1o. de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. 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. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

90. Por otro lado, en el caso *Castañeda Gutman v. México*<sup>30</sup>, la Corte IDH señaló que la Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente regulan los derechos políticos:

... siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”.

<sup>28</sup> Corte IDH, *López Lone y otros v. Honduras*, 5 de octubre de 2005.

<sup>29</sup> Corte IDH, *Yatama v. Nicaragua*, 23 de junio de 2005.

<sup>30</sup> Corte IDH, *Castañeda Gutman v. México*, 6 de agosto de 2008.

91. De ahí que, la Convención ADH establece estándares generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite que los Estados parte los regulen de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra (Comisión IDH, *Ríos Montt vs. Guatemala*, 1993). En el entendido de que el artículo 29 del propio ordenamiento establece que ninguna disposición de este instrumento interamericano puede ser interpretada en el sentido de «excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno».

92. Así, los derechos político-electorales y, en este caso, la modalidad de ejercer ese derecho a través de la reelección, deben de ser interpretados de una manera que puedan coexistir con otros derechos y libertades, derivado de la interdependencia que existe entre los mismos, así como de la obligación de establecer un sistema electoral que permitiera concretizar el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, sea en forma directa o por medio de representantes libremente elegidos, por lo que el derecho político a una reelección no podrá ser interpretado en un sentido que implique la subsistencia de algunos derechos sobre otros, haciendo nugatorio su ejercicio complementado.

93. De lo anterior advertimos que no es posible tener una democracia representativa sino a través del ejercicio libre de los derechos políticos, lo que hace que su vínculo sea evidente e indisoluble<sup>31</sup>. Por tanto, el derecho humano consagrado por el ordenamiento interamericano es el derecho a elegir o ser elegido, que puede concretarse en diversas modalidades; y aunque no exista una disposición expresa o una jurisprudencia que permita establecer que existe un *derecho humano a la reelección*, pues la reelección es tan solo una forma en la que el derecho humano a elegir o ser elegido puede ser ejercido<sup>32</sup>, ello no significa que los parámetros interamericanos de interpretación a las restricciones no les apliquen a las modalidades de su ejercicio, más aún cuando a nivel constitucional mexicano la elección consecutiva forma parte de las normas que deben orientar el ejercicio del derecho a ser votado y, por tanto, el derecho a ser electo implica el derecho a la reelección en los términos, condiciones y límites que establezca la constitución.

94. Ahora bien, en octubre de 2017, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos invitó a la Comisión de Venecia a realizar un estudio sobre el derecho de reelección, dentro del contexto de una mala práctica que consiste en modificar los períodos presidenciales a

<sup>31</sup> Véase De León, Gisela y Marcia Aguiluz, Ana, *La prohibición de la reelección a la luz de las normas y estándares interamericanos de derechos humanos*, en Joaquín Mejía y otros (coord.), *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?*, ERIC - SJ, Honduras, 2018, p. 178.

<sup>32</sup> Véase Amicus Curiae, *Observaciones con relación a la solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Colombia en torno a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, presentado ante la CIDH por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), Costa Rica, 2020.

través de una decisión de las cortes constitucionales y no de un proceso de reforma legislativo.

95. En esa ocasión, la Organización de los Estados Americanos planteó las siguientes interrogantes: ¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho? ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos? ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores? ¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?

96. Al respecto, la Comisión de Venecia señaló que la reelección puede ser definida como la posibilidad de ser elegido después de haber ocupado un cargo durante un período de gobierno y que existe una relación entre la reelección y el derecho humano a postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política.

97. Es cierto, se reconoce expresamente que del análisis del *corpus internacional* sobre derechos políticos y participación política, así como de las constituciones nacionales y las decisiones judiciales, la reelección no se concibe como un derecho humano *per se*, ya que una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse *a priori* como una violación de un derecho humano.

98. Lo anterior, en el entendido de que, si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos<sup>33</sup>.

99. Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública, por el contrario, parecería que las circunstancias que generaron la restricción más común al derecho de contender por cargos persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas<sup>34</sup>.

100. Así, la Comisión de Venecia señaló que, en tanto no exista un fundamento teórico, internacional o constitucional para reconocer la reelección como un derecho humano, debe concebirse como una cláusula autónoma vinculada al derecho de la participación política y al derecho de postularse en elecciones<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Véase Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Informe 908/2017 sobre los límites a la reelección, Estrasburgo, 2018, párrafo 81.

<sup>34</sup> Op. Cit., párrafo 83.

<sup>35</sup> Op. Cit., párrafo 84.

101. No obstante, los límites a la reelección u otras restricciones del derecho de contender por un cargo de distintas formas — por ejemplo, prohibiendo la reelección o limitando el número de períodos consecutivos que un funcionario puede ocupar el cargo — imponen restricciones al derecho humano a la participación política. Por tanto, para que puedan ser admitidas como restricciones a un derecho fundamental, deben justificarse con un objetivo legítimo, ser necesarios en una sociedad democrática y ser razonables.

102. Este Tribunal Constitucional, siguiendo esta doctrina internacional y adoptado un criterio pro reeleccionista a partir del nuevo contexto constitucional vigente en México, sí reconoce que la reelección consecutiva es un derecho humano en la medida en que está establecida en la Constitución General de la República, pero no un derecho absoluto sino que debe ser limitado solo en los casos y condiciones previstos en la constitución y leyes a partir del principio de proporcionalidad, a fin de que el legislador es el que, en principio, impone las restricciones a este derecho político fundamental para ciertos casos, para ciertas ocasiones, contextos y con ciertas condiciones. En todo caso a los jueces constitucionales locales nos corresponde ejercer una interpretación rigurosa de la figura de la reelección bajo una perspectiva de derechos humanos, limitados y funcionales al contexto de que se trate, el cargo a reelegir o a la finalidad de evitar, siempre, la perpetuidad absoluta que va en contra de la democracia, entre otras finalidades legítimas a considerar.

## **b) Legislación y jurisprudencia nacional**

### **b.1. Constitucional**

103. El artículo 35, fracción II, de la Constitución General prevé el derecho de la ciudadanía de poder ser votada para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley.

104. El artículo 115, por su parte, establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

105. En dicho ámbito municipal, el artículo citado establece que las Constituciones de los Estados deberán establecer la reelección para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, limitado a un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

106. Con la precisión de que la postulación solo 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.

107. En ese sentido, el derecho a ser votado y la modalidad de su ejercicio que es la reelección, constituyen derechos políticos fundamentales que se encuentran sujetos a diversas condiciones, sin embargo, estas deben ser razonables y no discriminatorias, derivado de que tienen como base un precepto que establece una condición de igualdad para la ciudadanía.

108. Por tanto, los referidos derechos son derechos fundamentales de base constitucional y configuración legal en cuanto a que se deben prever en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de la ciudadanía.

109. Al respecto, el TEPJF en diversos precedentes ha establecido que la elección consecutiva (o reelección) constituye una modalidad del derecho a ser votado y, como tal, es susceptible de ser modulada o restringida, a partir de un ejercicio de ponderación con otros derechos o valores constitucionalmente relevantes.

110. Así, al resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-101/2017 y SUP-JRC-63/2017 acumulados, al analizar la posibilidad de reelección de los miembros de los ayuntamientos en Nayarit, la Sala Superior determinó que cualquier determinación que implique negar la posibilidad de elección consecutiva constituye, por consecuencia, una restricción del derecho fundamental de votar y ser votado, estableciendo expresamente que existe un *principio de elección consecutiva* que se deriva sustancialmente del contenido del artículo 35 y 115 de la Constitución General.

111. Igualmente, en el juicio ciudadano SUP-REC-1173/2017 y su acumulado, el TEPJF indicó que, a partir de la reforma de derechos humanos que tuvo lugar en 2011, en el régimen constitucional mexicano, la lectura de las normas que definen la reelección debe realizarse en un sentido *pro persona* para flexibilizar las normas conducentes a efecto de aprovechar la experiencia de quienes ya han desempeñado cargos.

112. En un momento posterior, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1172/2017 y SUP-JDC-35/2018, se sostuvo que la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su mandato, *en la medida que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio*.

113. En dicho sentido, determinó que tal posibilidad es suficiente para considerar que la regulación de la reelección entra en el ámbito de tutela del derecho a ser votado, con independencia de que la postulación

dependa del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación y en la normativa interna de los partidos políticos, por lo que dicha posibilidad constituye una modalidad del derecho a ser votado.

114. De lo expuesto, se puede advertir que la línea jurisprudencial mexicana ha sostenido reiteradamente que la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular, pueda contender nuevamente por el mismo, al finalizar el período de su mandato, en la medida que cumpla las condiciones y requisitos legales y estatutarios previstos para su ejercicio.

115. De esta forma, se ha considerado que la reelección no constituye un derecho *absoluto* de la ciudadanía para su postulación de forma obligatoria o automática, de ahí que está limitada o supeditada a la realización de otros derechos.

116. A partir de lo anterior, jurisprudencialmente la reelección se erige como un mecanismo que refuerza la democracia en la medida que es utilizada por parte del electorado para premiar o rechazar una determinada gestión de un cargo de elección popular<sup>36</sup>. Esto, porque la posibilidad de reelección inmediata permite que el electorado tenga un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación o, en su caso, de rechazo, a su labor.

117. Así, con la reelección consecutiva, se aspira a que mejoren aspectos como la gestión de un gobernante, la rendición de cuentas, la continuidad de las decisiones en la labor gubernamental, con lo que se mejorarán resultados para la ciudadanía y se motivará, por ende, la profesionalización de los servidores públicos que son finalidades que el Constituyente Reformador tuvo en 2014 para modificar la visión histórica de la no reelección en México.

118. La reelección entonces, en su dimensión colectiva, constituye también un derecho de la ciudadanía, en tanto que tienen, en primer término, el derecho de decidir sobre la permanencia de sus gobernantes y, en el caso, sobre si reelegir o no a sus actuales gobernantes, ya que la reelección es un mecanismo que mejora la democracia mediante la rendición de cuentas. Por esta razón, la posibilidad de reelección no se presenta exclusivamente para beneficiar al funcionario reelecto por sí mismo, sino porque está atendiendo a un bien mayor que es el de darles a los ciudadanos una herramienta para que sus políticos los representen de mejor manera.

---

<sup>36</sup> Véase SUP-REP-685/2018.

119. Por otro lado, del análisis sistemático de las acciones de inconstitucionalidad 26/2016 y sus acumuladas (Coahuila); 29/2017 y sus acumuladas (Morelos); 61/2017 y sus acumuladas (Oaxaca); 50/2016 y sus acumuladas (Estado de Mex); 79/2016 y sus acumuladas (Coahuila); 50/2017 y sus acumuladas (Yucatán); 69/2017 y sus acumuladas (Tamaulipas); 38/2017 y sus acumuladas (Jalisco); 41/2017 y sus acumuladas (Sonora) entre otras, se desprende que la SCJN, como máxima autoridad constitucional, ha fijado en materia de reelección distintas directrices sobre los límites que conlleva la libre configuración legislativa de la reelección en las entidades federativas.

120. En principio, la SCJN ha establecido reiteradamente que, con excepción de las dos limitaciones impuestas constitucionalmente, los Estados de la República tienen libertad para regular el régimen de la elección consecutiva de los diputados, siempre y cuando las normas cumplan, con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad y se ajusten al resto de las disposiciones de rango constitucional.

121. Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 26/2016, se determinó que de la lectura de los artículos 115 y 116 constitucionales en lo referente a la forma de gobierno que deben adoptar los Municipios y los Estados, así como de los aspectos que en materia electoral se deben garantizar en las constituciones y leyes locales según lo dispuesto en las Constitución y las leyes generales en la materia, se advierte que no hay disposición alguna en la que se regule la temporalidad con la que los servidores públicos se deben separar de sus cargos para poder ser electos como gobernador, diputado, integrante del ayuntamiento.

122. En ese sentido, la disposición normativa establecida por el Congreso de Coahuila, en ese entonces<sup>37</sup>, en el sentido de que los secretarios de la administración pública estatal, procurador general de justicia del estado, magistrados del poder judicial, presidente municipal, síndicos o regidores, legisladores federales o locales, consejeros o integrantes del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos y titulares de los organismos descentralizados, deben separarse de su encargo cuando menos 15 días antes del inicio de la precampaña en caso de que quieran ser gobernador, diputado o integrante del ayuntamiento, entra dentro de la libertad configurativa con que cuentan las legislaturas locales.

123. En el entendido de que esa regla de separarse de su encargo, no aplica a aquellos candidatos que tienen intenciones de reelegirse en el cargo de diputado o integrante del ayuntamiento, pues exigirles su cumplimiento

<sup>37</sup> En dicha temporalidad, se encontraba vigente el pasado Código Electoral, el cual fue abrogado por el Congreso del Estado de Coahuila, mediante decreto 741, de 1 de octubre de 2020.

los obligaría a separarse de su encargo en un período que, en ese año<sup>38</sup>, resultó muy corto a haber entrado en funciones, por lo que no podrían refrendar las razones por las que fueron electos en su primer momento ni cumplir con las expectativas generadas al ser electo por primera vez.

124. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas, relacionada con la Constitución del Estado de Morelos, en donde el Tribunal Pleno consideró que no se violaban los principios de equidad, igualdad, certeza, legalidad y objetividad, por el hecho de que el ordenamiento local estableciera la permisión para que los diputados locales que pretenden reelegirse puedan optar por separarse o no de su cargo, mientras que al resto de servidores públicos sí se les pudiera exigir separarse 180 días antes del día de la elección.

125. Lo anterior, dado que el legislador local, en el ejercicio de la referida libertad, estableció de manera clara que dicha permisión aplicaría, en igualdad de circunstancias, a todos aquellos diputados que en el ejercicio de su encargo, tuvieran la intención de reelegirse, lo cual se trata de una hipótesis diferente al resto de los servidores públicos que fueron catálogos por el legislador en una condición distinta, la cual no resulta desproporcional ni inequitativa, pues aplica para todos ellos en igualdad de circunstancias.

126. Además, la potestad de los servidores públicos de separarse de su cargo o no, no afecta los criterios de *proporcionalidad, equidad, igualdad, certeza y legalidad* electorales, pues los constituyentes locales, en el ejercicio de su libertad de configuración, están legitimados para determinar dicha cuestión en sus entidades federativas, puesto que el propio sistema electoral mexicano prevé mecanismos para garantizar el principio de imparcialidad en la utilización de recursos humanos, materiales o económicos propios del encargo público de quien pretenda reelegirse, para su precampaña o campaña electoral.

127. Asimismo, se precisó que existen mecanismos de fiscalización respecto de la aplicación de recursos públicos, que prevén procedimientos y sanciones conducentes para quienes lleven una indebida o incorrecta aplicación de recursos públicos, siendo que la disposición constitucional mandata que los recursos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que

---

<sup>38</sup> En Coahuila, el Congreso del Estado emitió el Decreto 126, de 22 de septiembre de 2015, en donde se estableció en el artículo Segundo Transitorio que los ayuntamientos que se elijan el primer domingo de junio de 2017, durarán en su encargo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Esto es, se determinó que el periodo de los Ayuntamientos que sean electos en 2017 sería de 1 año, para efectos de que, en las elecciones de 2018, se pudieran empatar las elecciones municipales con la elección federal, en cumplimiento al mandato constitucional de homologación de elección previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución, con motivo de la reforma constitucional en materia política electoral de 2014.

estén destinados e indica que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas correspondientes.

128. Lo anterior, derivado de que el artículo 134 de la Constitución precisa que los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad y sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

129. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas, relativa a la Constitución Política del Estado de Jalisco y del Código Electoral y de Participación Social de dicho Estado, el máximo tribunal constitucional estableció que resultaba inconstitucional que únicamente a los regidores de un ayuntamiento se le exima de separarse del cargo 90 días antes de la elección para contender por la reelección, mientras que a los presidentes municipales y a los síndicos, sí se les exige dicho extremo.

130. En ese sentido, considerando que la regulación prevista contempla los requisitos previstos para aquéllos que pretendan reelegirse para obtener un cargo de elección popular para el mismo nivel de gobierno, esto es, para integrar un ayuntamiento, no se entiende cuál era la finalidad perseguida al distinguir entre puestos y establecer un requisito diferenciado, si al final de cuentas, todos los aspirantes a dichos cargos buscan la misma finalidad y tendrán la misma función, en el sentido de formar parte de un ayuntamiento que gobierne al municipio.

131. Así, se precisó que no se entendía por qué para aspirar a reelegirse como presidente municipal o síndico de un ayuntamiento se requiere separarse del cargo con tres meses de anticipación, mientras que para los regidores de ese mismo ayuntamiento no se les exija separarse del cargo en caso de que pretendan la reelección. Esta diferencia de requisitos en los preceptos impugnados, genera una desigualdad entre los integrantes de un mismo cuerpo colegiado, que en conjunto llevan a cabo las funciones de gobierno en los municipios.

132. De este modo, este Tribunal Pleno consideró que estas distinciones, en el requisito de elegibilidad de separarse del cargo 90 días antes de la elección, entre los distintos cargos de elección popular para la integración de los ayuntamientos, no resulta razonable, dado que todos los aspirantes a reelegirse en dichos cargos realizaran sus funciones en un mismo ámbito de gobierno, el municipal.

133. Así entonces, ante la falta de razonabilidad del requisito por prever una distinción en el requisito exigido en cuanto a separarse del cargo

para quienes pretendan reelegirse a cargos de elección popular en los ayuntamientos, lo procedente era declarar la invalidez de la excepción prevista en el Código Electoral de Jalisco.

134. En el mismo orden de ideas, en la acción de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas, relativa a la Ley Electoral de Oaxaca, la SCJN determinó que la excepción de no separarse del cargo, en caso de que así lo determine el legislador local, no aplica cuando los servidores públicos buscan ser candidatos no para reelegirse, sino para buscar otra posición distinta. Es decir, si los servidores públicos buscan ser candidatos no para reelegirse, sino para buscar otra posición distinta, entonces, la excepción no aplica y deben entenderse incluidos en la regla general, en el sentido de que deben separarse de sus cargos con la anticipación debida respecto de la fecha de su elección, pues en ese supuesto *no están ofreciendo al electorado la opción política de la continuidad, sino una nueva opción política*, por lo que deben contender en igualdad de circunstancias con el resto de candidatos y ciertamente no puede aceptarse que exista una ventaja injustificada para esos servidores públicos en la contienda por el poder.

135. De igual forma, en dicha legislación se establecía que el presidente municipal quedaba exceptuado del requisito de separación del cargo 90 días antes de la elección, mientras que a los síndicos y regidores del propio Ayuntamiento sí se les exigía dicho requisito.

136. Al respecto, el máximo Tribunal constitucional determinó que era innecesario declarar la inconstitucionalidad del artículo que estaba bajo análisis constitucional, únicamente en la parte que impedía a los presidentes municipales mantenerse en su cargo, en caso de que decidan ser candidatos para su reelección, pues este se precisó que admitía una interpretación conforme.

137. Lo anterior, en el sentido de que cuando la ley establece que los presidentes municipales están obligados a separarse de su cargo 90 días antes de la elección, debe entenderse que dicha obligación solo es aplicable cuando no busquen la reelección, sino la candidatura a un puesto de elección popular diverso, como lo es a diputado o gobernador, pues en ese caso se encuentran en igualdad de circunstancias con el resto de los candidatos y no se justifica que se les incluya en la excepción.

138. Por tanto, se concluyó que los presidentes municipales no se encuentran incluidos en el ámbito personal de validez de dicha obligación cuando busquen la reelección, en cuyo caso, al estar en igualdad de circunstancias que los síndicos y regidores, quienes son igualmente elegidos por el voto público, deben poder ofrecer a la ciudadanía la opción política de su continuidad, por lo que no tienen la obligación de separarse de su cargo en una temporalidad determinada previo a la elección.

139. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 41/2017, relativa a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, la SCJN declaró la validez de los artículos que establecían diferencias entre los plazos de separación del cargo de Diputado o Munícipe que pretenda reelegirse y los que se postulan por primera ocasión.

140. Lo anterior, en tanto que el elemento relevante que justifica una regulación diferenciada tratándose de la separación de servidores públicos que pretenden reelegirse y los que son electos por primera vez consiste en que, por un lado, mediante la figura de la 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; y, por el otro, los que se presentan por primera vez como candidatos no buscan dicha finalidad sino presentarse como una opción totalmente nueva ante los electores, de ahí que sea viable hacer diferenciaciones para cada una de esas figuras.

## **b.2. Local**

141. La Constitución de Coahuila establece en su artículo 3o que los diputados del Congreso del Estado, podrán ser electos hasta por cuatro períodos consecutivos y la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

142. En el mismo orden de ideas, estipula que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, así como las personas que por elección indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé o las que integren un Concejo Municipal, podrán ser electas para el período inmediato.

143. En dicha sintonía, el Código Electoral del Estado, establece en su artículo 10, que son requisitos para ser titular de la gubernatura, ocupar una diputación del Congreso del Estado o ser integrante de un ayuntamiento, los siguientes:

- e) No ser titular de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, Fiscalía General del Estado, Magistrada o Magistrado del Poder Judicial, Presidencia Municipal, Sindicatura o Regiduría, integrante de las Legislaturas federal o local, Consejera o Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda. Las integrantes y los integrantes de las

Diputaciones del Congreso del Estado, no requerirán separarse de sus funciones cuando busquen la reelección del cargo; así mismo las y los titulares de sindicaturas y regidurías tampoco requerirán separarse de sus funciones a menos de que contiendan al cargo de titular de la Presidencia Municipal, para lo cual deberán pedir licencia en los términos de la presente fracción;

144. De lo anterior, se advierte que el legislador coahuilense, en la última reforma al Código Electoral local, determinó regular, en ejercicio de su libertad configurativa, los requisitos potestativos aplicables a los servidores públicos que pretendan reelegirse en sus cargos, a fin de salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad en el proceso electoral. En específico, dicha reforma estableció que los diputados locales, síndicos y regidores que pretendan reelegirse, no se encuentran obligados a separarse de su cargo para poder contender y acceder al referido puesto de elección popular, sino que es una decisión potestativa del servidor público; sin embargo, omitieron por completo precisar si dicho requisito también aplica a los presidentes municipales de los ayuntamientos que buscan refrendar su posición en las urnas.

## 2. PROBLEMAS

### a) ¿Procede la omisión legislativa?

#### a.1. *La acción de inconstitucionalidad en materia electoral*

145. El artículo 158 de la Constitución de Coahuila establece que la justicia constitucional local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional local.

146. Así, la justicia constitucional local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado sobre una norma u acto de autoridad y su incompatibilidad con la Constitución del Estado, lo cual puede ser resuelto a través de la sustanciación y resolución de diversos medios de control constitucional, entre ellos, la *acción de inconstitucionalidad local en materia electoral*.

147. Por su parte, el artículo 8° de la Ley de Justicia Constitucional Local establece que el único medio para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral local, es el previsto en la propia ley de justicia constitucional local, sin perjuicio del control difuso que ejerza el Tribunal Electoral Local y, por supuesto, la competencia del poder judicial de la federación como última palabra en las vías y procedimientos establecidos en la Constitución General.

148. En ese sentido, el artículo 71 de dicha Ley determina que, entre otros supuestos, dicho mecanismo de control estatal procede contra la inconstitucionalidad por omisión, cuando la Constitución del Estado resulta incumplida por falta de las disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos.

149. En el entendido de que, por jurisprudencia de la SCJN las omisiones legislativas pueden ser de dos tipos: i) absolutas cuando los órganos legislativos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; o, ii) relativas, cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

150. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad local en contra de omisiones legislativas en materia electoral se justifica en la necesidad de colmar esos vacíos legislativos en los que puede incurrir el legislador ordinario y que pueden generar transgresión al ejercicio de derechos fundamentales de manera directa o indirecta.

### ***a.2. El plazo para impugnar la omisión legislativa***

151. En cuanto hace al plazo formal para impugnar omisión legislativa, el artículo 72 de la Ley JC establece que ordinariamente el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de sesenta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma, o en su defecto, de que se tenga conocimiento de la misma, con la precisión de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En tal sentido, si se toma en cuenta este plazo legal la demanda presentada por la parte actora está en tiempo por haberse presentado en el plazo de los sesenta días naturales y posteriores a la fecha de la publicación de la reforma del 1 de octubre del presente año que es el acto impugnado.

152. Sin embargo, el diverso artículo 8, fracción VI de dicha Ley, establece que las acciones de inconstitucionalidad local por omisiones legislativas pueden ser presentadas en cualquier tiempo mientras subsista la omisión. Lo anterior, ya que la transgresión se actualiza cada día que transcurre la omisión impugnada, al ser un hecho de tracto sucesivo, por lo que el plazo para presentar la demanda no precluye en la temporalidad determinada ordinariamente por la ley y, por tanto, este Tribunal Constitucional también declara la procedencia de esta acción por omisión, sin necesidad de tener en cuenta el plazo de los 60 días naturales.

153. Ahora bien, cabe precisar que el artículo 105, fracción II de la Constitución General establece que las leyes electorales federal y locales

deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Dicha disposición constitucional tiene por objeto garantizar el principio de certeza electoral, el cual se inscribe en el marco de los procesos electorales para garantizar que, previo al inicio de la competencia de una elección democrática, todos los participantes conozcan de manera cierta y previa, las reglas del juego al que se someten, evitando ventajas injustificadas o situaciones impredecibles para alguno de los participantes en detrimento del principio de equidad o de predecibilidad electoral.

154. En el presente caso debe entenderse que los efectos que pudieran ocasionar una eventual determinación de invalidez, por omisión legislativa, deberán de retrotraerse al momento en que fue modificado el Código Electoral de Coahuila para introducir las particularidades de la figura jurídica de la reelección municipal, esto es, al 1 de octubre de 2020, dado que esta acción está ejerciendo un control constitucional local de esa reforma cuando la omisión pudo haber sido subsanada, por su deficiencia o insuficiencia, por el legislador y generó, por omisión relativa, la violación constitucional que hoy se impugna.

155. Así, bajo esa óptica, no existiría una incompatibilidad con el dispositivo constitucional que exige la promulgación y publicación de las reglas del juego electoral, por lo menos tres meses antes del inicio de las elecciones, para salvaguardar el principio de certeza en la elección, ya que el legislador, en cumplimiento de la sentencia, estaría subsanando un vacío legislativo sobre el cual estaba obligado desde aquella fecha, sin perjuicio, además, de que por tratarse de una omisión legislativa la misma puede examinarse, por regla general, en cualquier momento del proceso electoral por este Tribunal Constitucional por la vía abstracta, o incluso, por el Tribunal Electoral de Coahuila en ejercicio de su control difuso local, sin necesidad de atenerse a la regla de los noventa días de inmodificabilidad de leyes electorales porque se trata, justamente, de la omisión del legislador local de legislar en tiempo las obligaciones constitucionales en materia electoral para darle certeza a las reglas del juego democrático. Son aplicables, para esta omisión normativa, los argumentos jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente, que en lo conducente dicen:

El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse

con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: ... b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral (SCJN, (Pleno, Novena Época, P./J. 98/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1564)

... la certeza se logra siempre y cuando la legislación electoral se conozca antes del inicio del proceso electoral. En los casos en que la ley se impugne en abstracto, la certeza se obtiene si la ley se revisa antes del inicio del proceso electoral o, excepcionalmente, si una vez iniciado éste se hace indispensable una modificación a la ley derivado de una declaratoria de invalidez de las disposiciones respectivas hecha por la SCJN. De esta manera, se observa que el plazo de noventa días es una regla formalmente instrumental que supone un plazo razonable fijado por el Constituyente Permanente, a fin de que la SCJN cuente con tiempo suficiente para resolver las acciones de inconstitucionalidad preferentemente antes del inicio de los comicios en los cuales las reglas se van a aplicar y, en su caso, el Legislativo haga las adecuaciones normativas con motivo de las resoluciones de la SCJN. Sin embargo, tal como la propia SCJN ha indicado sería “ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral”. De tal suerte, si bien la formalidad del plazo de noventa días debe observarse por regla general, existen casos plenamente justificados en los que, sin afectar el principio de certeza, pudieran establecerse excepciones que impliquen la posibilidad de que a pesar de que una legislación se emitiera dentro de ese plazo y, en principio, fuera de carácter fundamental pueda válidamente regir las situaciones del proceso electoral inmediato... Un ejemplo de este supuesto se presentaría si se emite una ley electoral que implique una modificación legal fundamental, pero se cumplen las condiciones siguientes: a) Ley se emite fuera del plazo previsto por el artículo 105 constitucional pero antes del inicio del proceso por ser necesaria la intervención del órgano legislativo. En este supuesto, se evita desatender el mandato relativo a realizar esos cambios trascendentales se efectúen “durante” el proceso que busca proteger el principio de certeza. b) Existe una regla constitucional que ordena al legislador emitir esas reglas y dicho mandato fue incumplido. No resultaría válido que la negligencia del legislador justificara la ausencia de reglas que debieron estar vigentes para regir un proceso electoral particular si aún existe tiempo para emitir las en condiciones de certeza. Lo anterior encuentra sustento en que la propia SCJN ha estimado que dicha norma de rango constitucional no es absoluta, sino que puede tener excepciones justificadas. En ese sentido, la posibilidad de admitir excepciones es plausible puesto queda preservado el bien constitucional que la norma constitucional tutela, es decir, la certeza en la materia. En el caso en estudio, suponiendo que el Congreso de Nuevo León tuviera que emitir modificaciones legales fundamentales a efecto de subsanar la omisión legislativa que determinó la sentencia de esta Sala Superior, la SCJN todavía podría analizarla en acción de inconstitucionalidad y existe la posibilidad de que dicha legislación sea válida para el

próximo proceso electoral, dadas las particularidades del presente asunto. (TEPJF, SUP-JRC-14/2020).

### **a.3. *La legitimación***

156. El artículo 73 de la Ley de Justicia Constitucional Local establece que podrán promover acciones de inconstitucionalidad local contra cualquier norma del régimen interno y en forma abstracta para tutelar intereses jurídicos, legítimos o difusos previstos en la Constitución Local, diversos entes públicos, en un grado proporcional respecto de su integración, entre ellos, el diez por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales.

157. En el caso, la presente acción se promueve por los regidores del municipio de Ramos Arizpe, Coahuila, Esther Alicia Ramos Aguilar, Carlos Alberto Rodríguez Alcantar, María de los Ángeles Coronado Leija, José Segundo García Gutiérrez, Rodrigo Antonio Valdez Valdés y Teresa Gabriela Gutiérrez Burciaga, quienes de manera evidente constituyen más del diez por ciento de los integrantes del ayuntamiento respectivo, cumpliendo con la exigencia prevista en la ley.

158. De ahí que se actualice la legitimación, por interés jurídico y legítimo, para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado, de no incluir a los presidentes municipales dentro del catálogo de funcionarios públicos que pueden reelegirse sin separarse del cargo para contender en reelección y acceder al puesto.

### **a.4. *La omisión legislativa relativa***

159. Como se señaló, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio *potestativo* y de ejercicio *obligatorio*, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones<sup>39</sup>.

160. Puede darse la omisión absoluta, por un lado, cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y, por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

<sup>39</sup> P./J. 11/2006: OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

161. En el presente caso, este Tribunal Constitucional advierte que la omisión planteada por los integrantes del ayuntamiento de Ramos Arizpe es *relativa sobre competencias de ejercicio obligatorio*, puesto que el Congreso del Estado de Coahuila, en cumplimiento al mandato de reelección introducido en la reforma constitucional de 2014, en el artículo 115 de la Constitución General, está obligado a introducir en la normativa local, la posibilidad de reelección de los alcaldes, síndicos y regidores, lo cual, efectivamente, aconteció en el Decreto de 22 de septiembre de 2015 y posteriores reformas locales, mediante las cuales se ha ido reformando el texto constitucional local, así como el Código Electoral de Coahuila en donde se han adecuando las leyes secundarias en ese sentido.

162. Sin embargo, *prima facie*, el órgano legislativo emitió una ley y diferentes reformas teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realizó de manera incompleta o deficiente, pues en la reforma electoral publicada el 1 de octubre de 2020 omitió incluir a los presidentes municipales dentro del catálogo de sujetos que pueden reelegirse y que, por ende, pueden o no separarse del cargo, por lo que este Tribunal Constitucional estima que dicha omisión es constitucionalmente relevante para determinar si existe o no una violación al principio de igualdad ante la ley.

163. Es decir, la vía de la acción por omisión legislativa procede en el entendido de que, si dicha omisión genera una transgresión al principio de igualdad en el ejercicio de los derechos político electorales, ello será motivo de análisis en el estudio de fondo de la presente resolución.

#### **a.5. Conclusiones constitucionales**

164. Esta acción de inconstitucionalidad resulta procedente con fundamento en el artículo 71 de la Ley JCL, al ser planteada en contra de una omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado relacionada con competencias de ejercicio obligatorio, pues, como se señaló, desde la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, existe la obligación del Congreso Local de introducir en sus legislaciones no solo la figura jurídica de la reelección de los integrantes de los ayuntamientos, sino también, el deber, por razón de certeza e igualdad electoral, de establecer las reglas aplicables a dicha institución jurídica, conforme a los principios de igualdad, legalidad y proporcionalidad, entre otros.

165. De ahí que, en el caso concreto, la omisión de incluir a los presidentes municipales dentro del catálogo de funcionarios públicos previsto en el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, constituye una omisión que puede ser enmendable a través del ejercicio de los mecanismos de control constitucional local, en específico, de la acción de inconstitucionalidad local en materia electoral.

166. Lo anterior, a fin de que dicho vacío normativo pueda ser subsanado o no, según lo fundado, por el legislador ordinario en ejercicio de las facultades que le otorga la Constitución Local para expedir y publicar Decretos de reforma a las leyes electorales del Estado de Coahuila para que regulen el proceso electoral ordinario 2021 de renovación de ayuntamientos.

**b) ¿Deben separarse de la presidencia municipal?**

**b.1. *El derecho a ser electo a la presidencia municipal***

167. La Constitución de Coahuila establece en el artículo 19 una reproducción del artículo 35 de la Constitución General, en el sentido de que son derechos de los coahuilenses votar y ser electos para los empleos y cargos públicos, en la forma y términos que prescriban las leyes.

168. Ahora bien, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular ante la autoridad electoral local, en principio, corresponde a los partidos políticos, sin embargo, también constituye un derecho fundamental de la ciudadanía electoral el poder solicitar su registro de manera independiente, siempre y cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine tanto la Constitución Local y la legislación electoral del Estado.

169. El artículo 10 del Código Electoral Local establece que son requisitos para ser electo presidente municipal, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser titular de Magistratura electoral o secretaría del Tribunal Electoral, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser titular de la Secretaría Ejecutiva, dirección ejecutiva o integrante del cuerpo del servicio profesional electoral del Instituto, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejera o consejero del Instituto, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No ser titular de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, Fiscalía General del Estado, Magistrada o Magistrado del Poder Judicial, Presidencia Municipal, Sindicatura o Regiduría, integrante de las Legislaturas federal o local, Consejera o Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados,

salvo que se separen de su encargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda.

- f)* Con la precisión de que las integrantes y los integrantes de las Diputaciones del Congreso del Estado, no requerirán separarse de sus funciones cuando busquen la reelección del cargo; así mismo las y los titulares de sindicaturas y regidurías tampoco requerirán separarse de sus funciones a menos de que contiendan al cargo de titular de la Presidencia Municipal, para lo cual deberán pedir licencia en los términos de la presente fracción.

170. El artículo 3o de la Constitución local, además, establece que los presidentes municipales podrán ser reelectos para el período inmediato, siempre y cuando cumplan con los requisitos que marca la ley, entre ellos que la postulación y solicitud de registro solo podrá ser realizada por el mismo partido que los haya postulado previamente, o bien, por cualquiera de los partidos coaligados, salvo que la interesada o el interesado haya renunciado o perdido su militancia antes de cumplir la mitad de su período de mandato.

171. Asimismo, tratándose de quienes hayan sido electos como candidatas y candidatos independientes solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos. De igual forma, las ciudadanas y ciudadanos que ocupen los cargos de presidencias municipales y pretendan la reelección deberán ser registradas y registrados para el mismo municipio en que fueron electos previamente.

172. Finalmente, la ley electoral coahuilense prohíbe que quienes hayan ocupado el cargo de la presidencia municipal no podrán postularse como candidatas o candidatos a sindicaturas o regidurías en el período inmediato siguiente.

173. De lo anterior se advierte que el derecho a ocupar la presidencia municipal de los ayuntamientos en Coahuila, establecido como derecho político de los ciudadanos, puede ser ejercido en tres modalidades, a saber:

- a)* De manera directa a través de la postulación por medio de algún partido político con registro nacional o estatal, de conformidad con los estatutos internos del mismo.
- b)* De manera directa a través de la postulación independiente, habiendo cumplido los requisitos, condiciones y términos que determina la legislación electoral del Estado.
- c)* A través de la modalidad de la reelección municipal, habiendo cumplido los requisitos de postulación que exigen los procesos internos de los partidos políticos o, en su caso, los que marca la ley para ser candidato independiente y contender por la reelección.

## b.2. *El derecho a ser reelecto sin tratos desiguales*

174. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

175. El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma o similar problemática, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación, razonable y suficiente.

176. Por lo que hace al segundo principio, este opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio<sup>40</sup>.

177. La Constitución General, en su artículo primero, establece el principio de igualdad, al establecer que en el país «todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales, de los que el Estado Mexicano sea parte», mientras que, por otra parte, el párrafo quinto del mismo artículo indica que está «prohibida la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquiera que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas».

178. En tal sentido, dicho principio constitucional de igualdad en materia electoral (igualdad política) implica que, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, si bien se encuentran sujetos a diversas condicionantes por parte del legislador, estas deben cumplir con el criterio de igualdad y ser razonables y no discriminatorias, derivado de que tienen

<sup>40</sup> Véase 1a./J. 125/2017 (10a.): DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.

como base un precepto que establece una condición de igualdad para la ciudadanía, en base a los principios y bases establecidas en la propia Constitución General<sup>41</sup>.

179. Ahora bien, dicho principio de igualdad que este Tribunal Local salvaguarda conforme al artículo 17, fracción I, de la Constitución Local, debe hacerse extensivo a cualquier modalidad del ejercicio de un derecho fundamental, como lo es el derecho a ser reelecto en el cargo público municipal. Es decir, para determinar si cualquier limitación impuesta por el legislador a la figura de la reelección de cualquier cargo, transgrede dicho principio constitucional, se debe analizar si la distinción obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, puesto que el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas.

180. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador, ya que es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido.

181. Finalmente, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; por tanto, la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos<sup>42</sup>.

182. En suma, de la interpretación del artículo 10 y 158-k del Código Electoral Local; y, 17 fracción I, y 30 de la Constitución local, se advierte que los presidentes municipales de los ayuntamientos tienen el derecho a ser reelectos, en igualdad de condiciones que los funcionarios públicos que se encuentren en el mismo nivel de gobierno, puesto que todos ellos integran el mismo órgano municipal.

---

<sup>41</sup> Véase Jurisprudencia 5/2016: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD.

<sup>42</sup> Véase 1a./J. 55/2006: IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

183. En ese sentido, en la regulación de la reelección en el ámbito de las entidades federativas, no pueden hacerse distinciones injustificadas entre servidores públicos que pertenecen a un mismo orden gubernamental, pues ello equivaldría a introducir tratos desiguales de manera arbitraria que no resultan legítimos, razonables ni proporcionales para la consecución de un fin constitucional.

### **b.3. *La separación del cargo***

184. La separación del cargo es un requisito de elegibilidad establecido en la ley electoral dirigido a salvaguardar los principios de libertad del sufragio, equidad e imparcialidad en un proceso electoral, a partir de un deber que el interesado puede hacer en ejercicio de su autonomía política.

185. Por un lado, la separación del cargo para efectos del derecho a ser electo constituye una regla dirigida a un grupo selecto de servidores públicos de mandos estatales superiores cuya investidura pública se presume que generaría una inequidad en la competencia electoral respecto de cualquier oponente político, derivado de la proyección mediática y los recursos financieros, materiales y humanos que conlleva el ejercicio de la función gubernamental previo al proceso electoral; por tanto, la ley exige como obligación separarse de su cargo con una anticipación determinada al inicio del proceso electoral, lo cual depende precisamente de su relación o conexidad con el desarrollo de los procesos electorales locales.

186. Es decir, la naturaleza del cargo es directamente proporcional a la temporalidad anticipada que se les exige separarse del mismo, pues entre más relacionado el cargo esté con la organización y calificación del proceso electoral, con más tiempo de anticipación se le obliga a apartarse de su cargo para contender por uno distinto de elección popular.

187. Sin embargo, en el caso de los servidores públicos que busquen la reelección en el mismo puesto, el requisito de separación del cargo se vuelve potestativo porque forma parte de su derecho a ser electo en forma consecutiva, por lo que al encontrarse dentro de la libertad configurativa de los Estados implementar dicho requisito de elegibilidad en su legislación, la ley debe observar los principios de legalidad, igualdad y proporcionalidad.

188. Pero, además de regular el contenido esencial de un derecho humano, no solo es potestativo este requisito por ser una facultad que se encuentra dentro de la libre configuración de los Estados de regular la reelección de los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, en atención a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General, sino que también, la discrecionalidad se justifica en el hecho de que, si el objetivo de la reelección es precisamente evaluar la gestión gubernamental de un servidor público, resulta irrazonable exigirle que se separe del cargo que será

evaluado por la ciudadanía en las urnas, de ahí que la permanencia en el cargo se convierte en un requisito necesario para poder premiar o castigar a un servidor público a través del voto.

189. Lo anterior, en el entendido de que la propia legislación electoral prevé mecanismos para garantizar el principio de imparcialidad en la utilización de recursos humanos, materiales o económicos propios del encargo público de quien pretenda reelegirse, para su precampaña o campaña electoral, a través de procedimientos sancionadores conducentes para garantizar la equidad en cualquier proceso electoral y respecto de la conducta de cualquier ciudadano adscrito a un ente gubernamental.

190. En el caso de Coahuila, el artículo 10 del Código Electoral Local establece que los magistrados o secretarios del Tribunal Electoral Local, los Consejeros del Instituto Electoral local, el Secretario Ejecutivo de dicho instituto, los Directores Ejecutivos e integrantes del cuerpo del servicio profesional electoral, los titulares de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, el Fiscal General del Estado, los Magistrados del Poder Judicial Local, el Presidente Municipal, Síndicos o Regidores en turno, los Diputados federales o locales, los Consejeros o integrantes del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos y los titulares de los organismos descentralizados, deberán separarse de su cargo con una anticipación determinada para contender a un diverso cargo de Gobernador, diputado o integrante de los ayuntamientos, según corresponda.

191. En el entendido de que, los presidentes municipales, cuando se pretendan reelegir en el cargo que desempeñan, deberá ser optativo para ellos separarse del cargo o no previo al inicio del proceso electoral, al haberlo así determinado el legislador coahuilense para los regidores y síndicos, en ejercicio de la libertad de configuración estatal y al haber respetado, por ende, el núcleo esencial del derecho a ser electo, sin necesidad de separarse de su cargo a reelegir, sin que exista razón justificada de hacer diferencias de trato.

192. Si el objetivo de la reelección de un munícipe es precisamente evaluar su gestión gubernamental al frente de un ayuntamiento, resulta irrazonable y desproporcional exigirle que se separe de ese cargo que será evaluado por la ciudadanía en las urnas, por lo que la permanencia en el cargo se convierte en un requisito indispensable para que los electores puedan premiar o castigar a un servidor público a través de su voto.

193. Lo anterior, se encuentra en sintonía con lo resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas y 38/2017 y sus acumuladas, en donde el Tribunal Pleno consideró que no se violaban los principios de equidad, igualdad, certeza, legalidad y objetividad, cuando el ordenamiento local estableciera la permisión para que ciertos servidores

públicos que pretenden reelegirse, puedan optar por separarse o no de su cargo, mientras que a otro grupo de servidores públicos sí se les pudiera exigir separarse en una temporalidad determinada antes del día de la elección.

194. Lo anterior, dado que el legislador local, en el ejercicio de la referida libertad, puede establecer en cuáles órdenes de gobierno la permisión aplica, en igualdad de circunstancias, a todos aquellos servidores públicos que en el ejercicio de su encargo, tuvieran la intención de reelegirse, lo cual se puede diferenciar de otros servidores públicos que pueden ser catalogados por el legislador en una condición distinta, lo cual no resulta desproporcional ni inequitativo, siempre y cuando la permisión aplique para todos aquellos servidores que se encuentran en igualdad de circunstancias.

### **b.3.1. *Por equidad***

195. El principio de equidad o de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de una competencia equitativa entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores. Es un principio con una relevancia especial en la materia electoral, ya que procura asegurar que quienes concurren a los procesos electorales estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados a lo largo de la contienda electoral de manera equitativa.

196. En el sistema electoral mexicano, el principio de equidad en la contienda electoral encuentra sustento en la Constitución General al garantizar expresamente el principio de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales. Así, los artículos 41 y 134 establecen prohibiciones tendientes a garantizar la equidad en la contienda electoral: el primero, fija límites al financiamiento de los partidos políticos, el acceso de estos a los medios de comunicación en radio y televisión, siendo el Instituto Nacional Electoral la autoridad que administra los tiempos para su utilización, dispone la limitación temporal de los períodos de precampaña y campaña, así como la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, salvo las excepciones contempladas en la propia normativa constitucional.

197. Por su parte, el artículo 134 establece que la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso esa propaganda deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

198. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j), de la Constitución General dispone que las Constituciones locales y leyes de los estados en materia electoral deberán establecer los límites al financiamiento de los partidos políticos en las precampañas y campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

199. Por su parte, el inciso k), señala el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.

200. En ese contexto constitucional, la igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales es un presupuesto y fundamento de las elecciones libres y justas impidiendo, por ejemplo, que algunos de los competidores electorales obtengan ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio (políticas, sociales o económicas) en las que pudieran encontrarse.

201. Ahora bien, en materia de reelección, garantizar el principio de equidad se complica puesto que, en la competencia por el poder público, contiene por un lado, los ciudadanos totalmente ajenos al cargo, quienes buscan por primera vez la aprobación de la ciudadanía para desempeñar la función gubernamental y, por otro, contiene un servidor que busca simplemente ratificarse en su cargo, con la visibilidad pública y los recursos financieros que conlleva dicha función.

202. Por ende, hay argumentos de la doctrina mexicana que tienden a demostrar la conveniencia de que los servidores públicos con aspiraciones a reelegirse, en el mejor de los casos, deben separarse de su encargo, para efecto de no producir inequidad en la contienda electoral, derivado de esa especial posición que ocupan como servidores públicos y de los recursos públicos que administran.

203. En ese sentido, la separación del cargo a través de la solicitud de licencia en los términos que establezcan las leyes, resulta ser una medida tendiente a respetar el principio de equidad de la contienda electoral e impide que el candidato que pretenda reelegirse cuente con una ventaja injustificada en relación con sus oponentes<sup>43</sup>.

204. Sin embargo, dicho requisito no se justifica en el caso de los presidentes municipales de Coahuila cuando optan por la reelección del

---

<sup>43</sup> Véase Sánchez Morales, Jorge, op cit., p. 59.

cargo, dado que se trata de una potestad implementada por el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración que, además, se contrapone con la finalidad del derecho a la reelección: que la ciudadanía evalúe la función del munícipe para premiarlo o castigarlo en la elección consecutiva a que tiene derecho.

205. Por tanto, como se mencionó, si uno de los elementos centrales de la figura de la reelección de un presidente municipal es precisamente evaluar su gestión gubernamental al frente de un ayuntamiento, resulta irrazonable exigirle que se separe del mismo cargo que será evaluado por la ciudadanía en las urnas.

### **b.3.2. Por neutralidad gubernamental**

206. El principio de imparcialidad es uno de los principios constitucionales que rigen los procesos electorales, el cual tiene como objetivo principal, evitar intromisiones innecesarias e ilegítimas del aparato gubernamental en los procesos electorales, en favor o en contra de cualquier opción política, es decir, implica neutralidad gubernamental absoluta<sup>44</sup>.

207. El gobierno en turno, por tanto, debe mantenerse totalmente imparcial durante el transcurso de las elecciones, en relación con la conducta de sus servidores públicos, así como en la aplicación de los recursos públicos, para garantizar la equidad en la contienda.

208. De igual forma, dicho principio se estableció en la Constitución General con la finalidad de evitar que *desde el poder* se construyan candidaturas, puesto que ello implicaría una desventaja en la contienda electoral para aquellos ciudadanos que quieran ser candidatos, pero no forman parte del aparato gubernamental o no son servidores públicos.

209. El principio de imparcialidad en materia electoral es un principio de rango constitucional previsto en el artículo 134 de la Constitución General, el cual establece que:

... los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. [...] Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos... la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración

<sup>44</sup> Tesis electoral V/2016: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

210. De lo anterior se advierte que el principio de imparcialidad, por un lado, se trata de una directriz para garantizar la aplicación neutral del erario público, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados los mismos, a fin de garantizar la equidad en los procesos electorales. Por el otro, se trata de una pauta dirigida a los entes gubernamentales, para evitar que la investidura y proyección que conlleva el ejercicio de un cargo público se traduzca en una ventaja a la hora de competir en un proceso electoral, al señalar que la propaganda que emiten los entes gubernamentales debe ser eminentemente neutra y con fines exclusivamente informativos, proscribiendo por completo la prohibición de la utilización de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen exaltar virtudes o cualidades personales de servidores públicos.

211. Como se señaló, la vigencia y aplicación de dicho principio se complica cuando está en juego la reelección del cargo, puesto que en estas circunstancias, convergen en un proceso electoral, el funcionario que ocupa el cargo por el que se contiende y en el que pretende ratificarse; y los demás contendientes que se postulan para ese mismo cargo y que no cuentan con la misma proyección mediática y con los recursos financieros, materiales y humanos, que pudieran influir en la promoción personalizada del funcionario que ocupa el puesto sujeto a elección.

212. En ese contexto, el dilema constitucional que plantea la reelección y la vigencia del principio de imparcialidad en materia electoral, son las ventajas y privilegios con los que un servidor público en funciones inicia la contienda electoral, así como por los recursos que tiene a su disposición para realizar las funciones propias del cargo público que desempeña, sobre todo cuando se le permite a un servidor público la posibilidad de reelegirse en el cargo, sin necesidad de separarse del cargo.

213. Ahora bien, en el caso concreto de Coahuila, el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, establece un determinado grupo de servidores públicos que no pueden ser electos gobernador, diputados o integrantes de los ayuntamientos en cierta temporalidad, precisamente porque la investidura de su cargo, les configuraría una ventaja implícita sobre cualquier otra persona en una competencia electoral, a saber:

- a) Los magistrados o secretarios del Tribunal Electoral local, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- b) El Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local, el Director

Ejecutivo o los integrantes del cuerpo del servicio profesional electoral, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.

- c) Los consejeros electorales del mismo instituto, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- d) Los titulares de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, el Fiscal General del Estado, los Magistrados del Poder Judicial, el Presidente Municipal, síndicos o regidores en turno, los Diputados federales o locales, los consejeros o integrantes del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos y los titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda.

214. De lo anterior, se advierte que la investidura de dichos cargos por sí misma, constituye una causa de inelegibilidad que se mantiene vigente durante una temporalidad determinada, la cual depende precisamente de su relación o conexidad con el desarrollo de los procesos electorales locales.

215. Es decir, la naturaleza del cargo es directamente proporcional a la temporalidad que se le exige separarse del cargo antes de las elecciones, entre más relacionado el cargo esté con la organización y calificación del proceso electoral, con más tiempo de anticipación se le exige separarse de su cargo para contender por uno de elección popular.

216. En ese sentido, por ejemplo, a los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Coahuila, quienes constitucionalmente están facultados para organizar directamente las elecciones locales, se les exige separarse del cargo con mayor anticipación que, por ejemplo, al Fiscal General del Estado, quien, dentro de sus facultades legales no tiene la de velar por el correcto desarrollo de los comicios o con la distribución de financiamiento público entre los partidos políticos con registro nacional y estatal. De ahí la proporcionalidad de la distinción realizada por el legislador.

217. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, la separación del cargo prevista en el artículo 10, inciso e) no debería ser exigible a los presidentes municipales que pretenden reelegirse dado que el hecho de que se mantengan en el cargo que precisamente la ciudadanía evaluará en las urnas, no se considera una condición fáctica que afecte la neutralidad gubernamental con la que se conducen los servidores públicos que buscan ratificarse en el cargo, de ahí que la separación del cargo sea potestativo en dichos casos.

218. Además, la propia legislación electoral establece mecanismos para salvaguardar la imparcialidad en la utilización de los recursos públicos que administran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, por lo que las autoridades electorales serán las competentes para vigilar la neutralidad gubernamental de las personas a reelegir que se encuentren en sus cargos municipales.

#### **b.4. *El juicio de proporcionalidad de la igualdad política***

##### **b.4.1. *¿Es legítima?***

219. En el caso concreto, la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Coahuila, de no incluir a los presidentes municipales dentro del catálogo de funcionarios públicos previsto en el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, que no requieren separarse del cargo cuando pretendan reelegirse en el cargo, genera una distinción legislativa que no es legítima, al dar un trato particular a dichos servidores públicos, respecto de otros que se encuentran en el mismo nivel de gobierno, en detrimento del principio de igualdad política.

220. Es decir, la distinción realizada por el legislador en cuanto a la exigencia de la separación del cargo, entre los síndicos y regidores del ayuntamiento y los presidentes municipales, no obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, puesto que implica un trato desigual que resulta arbitraria dentro de los límites marcados por otras previsiones de rango constitucional, como lo es el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos electorales en condiciones similares con otros cargos que se encuentran en el mismo nivel de gobierno.

##### **b.4.2. *¿Es idónea, útil y necesaria?***

221. La omisión, por desigualdad, no se considera una medida idónea, útil y necesaria para la consecución de los fines constitucionalmente previstos, que es la salvaguarda de los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales, en tanto que, esos mismos fines se cumplen con la observancia de las disposiciones electorales que derivan de los artículos 41 y 134 de la Constitución General y su regulación en el Código Electoral Local.

222. Es decir, la propia legislación electoral prevé diversos mecanismos para garantizar el principio de imparcialidad en la utilización de recursos humanos, materiales o económicos propios del encargo público de quien pretenda reelegirse, para su precampaña o campaña electoral, a través de procedimientos sancionadores conducentes para garantizar la equidad en cualquier proceso electoral y respecto de la conducta de cualquier ciudadano adscrito a un entre gubernamental.

223. Asimismo, se establecen diversos mecanismos para evitar ventajas indebidas en el ejercicio de un cargo público, mediante la regulación de la propaganda gubernamental emitida por los entes públicos evitando a toda costa la promoción personalizada de los servidores públicos, de su imagen y cualidades personales como funcionarios, que pudiera representar un privilegio en el proceso electoral respecto de otras opciones políticas.

224. Lo anterior, se advierte de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 278, 284 y 296 del Código Electoral local, 442 inciso f), 449<sup>45</sup> y 470 de la Ley GIPE, 41 y 134 de la Constitución General, los cuales establecen en su conjunto mecanismos de defensa del modelo de comunicación política previsto en el artículo 41 de la Constitución, de las normas sobre propaganda política electoral, sobre actos anticipados de campaña, sobre la imparcialidad en la utilización de recursos públicos, sobre el financiamiento de los partidos políticos, sobre el acceso a los medios de comunicación social, sobre la utilización de programas sociales para coaccionar el voto, sobre la promoción personalizada de servidores públicos, entre otros.

225. En tal sentido, si con la exclusión de los presidentes municipales del catálogo de funcionarios que pueden optar o no por separarse del cargo cuando aspiren a ser reelectos, el legislador coahuilense pretendió garantizar la equidad e imparcialidad en la contienda, lo cierto es que ese mismo fin constitucional se alcanza con otras medidas menos gravosas o menos lesivas del derecho político-electoral a ser votado, en su modalidad de elección consecutiva.

226. Por tanto, este Tribunal Constitucional estima que la distinción legislativa resulta injustificada puesto que genera desigualdad sobre sujetos que se encuentran en un ámbito gubernamental idéntico, ya que el presidente municipal, los síndicos y regidores, si bien tienen facultades y obligaciones distintas, en su conjunto, componen de manera integral el ayuntamiento y ejercen las funciones que le competen al órgano de manera colegiada, por lo que las reglas para acceder a la reelección deberían de partir del principio de igualdad política, lo cual no acontece en la especie.

---

<sup>45</sup> Véase artículo 449. 1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: [...]; c) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia; d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; e) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata,

#### **b.4.3. *¿Es estrictamente proporcional?***

227. Finalmente, la omisión legislativa reclamada tampoco es proporcional en sentido estricto, puesto que ese trato diferenciado que reciben los alcaldes, respecto de otros servidores públicos que se encuentran en el mismo orden de gobierno, para efectos de ser reelectos, implicaría frenar el vínculo que tienen los primeros con la ciudadanía en aras de ratificar su mandato, así como el derecho de las y los gobernados para calificar y evaluar en todo momento su desempeño.

228. Es decir, si el objetivo de la reelección de un munícipe es precisamente evaluar su gestión gubernamental al frente de un ayuntamiento, resulta irrazonable, en sentido estricto, exigirle que se separe de ese cargo que será evaluado por la ciudadanía en las urnas, de ahí que la permanencia en el cargo se convierta en un requisito indispensable para que los electores puedan premiar o castigar a un servidor público a través de su voto.

229. En tal sentido, la esencia de la posibilidad de la reelección es, precisamente, que el funcionario desarrolle y desempeñe su cargo hasta el término de este, y el premio o castigo que reciba en las urnas por parte del electorado tendrá que sustentarse con el trabajo que haya implementado durante toda esa temporalidad, que no debería de fraccionarse.

230. De igual manera, exigir a los presidentes municipales separarse del cargo acarrearía problemas de funcionalidad en los órganos de gobierno municipal y de gobernabilidad en el propio municipio; por tanto, no resulta proporcional establecer como obligación para participar en el proceso electoral, desintegrar parcial o totalmente al ayuntamiento cuando exista la pretensión de buscar la reelección, sino que dicho parámetro de proporcionalidad se cumple en la medida en que se concede la posibilidad de que el funcionario pueda optar por dejar el puesto.

231. Así, obligar a los presidentes municipales a separarse del cargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda y no exigir el mismo requisito a otros servidores públicos que se encuentran en el mismo ámbito de gobierno, es una medida desproporcional pues el nivel de satisfacción que se pretende de los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, no compensan el grado de intervención que se ocasiona en la esfera de los derechos político-electorales de los ciudadanos que se pretenden reelegir, de manera proporcional y compensatoria.

#### **b.5. *Conclusiones constitucionales***

232. En conclusión, el hecho de que el legislador coahuilense haya omitido señalar a los alcaldes dentro de la clasificación de funcionarios

públicos que no tienen la obligación de separarse de su cargo para contender y acceder al mismo, a través de la figura de la reelección, se considera una medida que no resulta legítima, pues no obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, ya que implica un trato desigual que se resulta arbitrario y no resulta admisible dentro de los límites marcados por otras previsiones de rango constitucional, como lo es el principio de igualdad previsto en el artículo 17, fracción I, de la Constitución Local.

233. De igual forma, se trata de una medida que no se considera idónea, útil y necesaria para la consecución de los principios de equidad e imparcialidad en el proceso electoral, en tanto que esos mismos fines constitucionales se pueden conseguir con otras medidas menos gravosas o menos lesivas del derecho político-electoral a ser votado, en su modalidad de reelección o elección consecutiva, a través de los mecanismos que prevé la normativa electoral para garantizar la neutralidad gubernamental de los entes públicos y que, por tanto, no existan ventajas indebidas en favor de alguno de los contendientes, con independencia de si la postulación al cargo es en vía de reelección o por primera vez.

234. Finalmente, la exclusión que genera la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado es una medida abiertamente desproporcional, puesto que la diferenciación legislativa implementada a los alcaldes, respecto de otros servidores públicos que se encuentran en el mismo orden de gobierno, para efectos de acceder a un cargo de elección popular, a través de la reelección, no implica que los beneficios que cabe esperar de esa limitación, superen los costos que necesariamente se producirán en los derechos afectados.

235. Así, obligar a los presidentes municipales a separarse del cargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda y no exigir el mismo requisito a otros servidores públicos que se encuentran en el mismo nivel, es una medida desproporcional pues el nivel de satisfacción de los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, no compensan de manera proporcional el grado de intervención que se pretende realizar en la esfera de los derechos político-electorales de los ciudadanos que se pretenden reelegir, derivado de que la vigencia de estos últimos derechos implican una mayor trascendencia para el sistema democrático que los perjuicios generados sobre los otros valores en conflicto.

236. En consecuencia, para que la medida pudiera ser considerada como proporcional los beneficios que cabría esperar de la exclusión controvertida, frente a los costos que necesariamente se producirán en los derechos políticos involucrados, tendrían que tener un mayor peso en el caso en concreto y compensar en cierta medida la intervención que se está ocasionando. Lo cual no acontece en el caso.

c) **¿Deben separarse de las regidurías o síndicaturas?**

**c.1. *El derecho a ser electo como regidor o síndico***

237. El artículo 10 del Código Electoral local establece que los mismos requisitos exigidos a quienes pretendan ser presidentes municipales son también requisitos para ser electo síndico o regidor municipal, a saber:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser titular de Magistratura electoral o secretaría del Tribunal Electoral, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser titular de la Secretaría Ejecutiva, dirección ejecutiva o integrante del cuerpo del servicio profesional electoral del Instituto, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejera o consejero del Instituto, salvo que se separen del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No ser titular de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, Fiscalía General del Estado, Magistrada o Magistrado del Poder Judicial, Presidencia Municipal, Sindicatura o Regiduría, integrante de las Legislaturas federal o local, Consejera o Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda.
- f) Con la precisión de que las y los titulares de síndicaturas y regidurías tampoco requerirán separarse de sus funciones a menos de que contiendan al cargo de titular de la Presidencia Municipal, para lo cual deberán pedir licencia en los términos de la presente fracción.

238. Lo anterior en el entendido de que el artículo 3o de la Constitución Local establece que los regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán ser reelectos para el período inmediato, siempre y cuando cumplan con los requisitos que marca la ley.

239. Al respecto, el Código Electoral Local establece que quienes hayan ocupado los cargos de sindicatura o regiduría **podrán ser postuladas o postulados en el periodo inmediato siguiente como candidatas y candidatos a la presidencia municipal, sin que ello suponga reelección**, pero quienes hayan ocupado el cargo de la presidencia municipal no podrán postularse como candidatas o candidatos a síndicaturas o regidurías en el

periodo inmediato siguiente.

240. De lo anterior se advierte que, al igual que los presidentes municipales, el derecho a ser síndico o regidor de los ayuntamientos en Coahuila, puede ser ejercido en tres modalidades:

- a) De manera directa a través de la postulación por medio de algún partido político con registro nacional o estatal, de conformidad con los estatutos internos del mismo.
- b) De manera directa a través de la postulación independiente, habiendo cumplido los requisitos, condiciones y términos que determina la legislación electoral del Estado.
- c) A través de la modalidad de la reelección municipal, habiendo cumplido los requisitos de postulación que exigen los procesos internos de los partidos políticos o, en su caso, los que marca la ley para ser candidato independiente y contender por la reelección.

241. Con la precisión de que, en el caso de que un síndico o regidor quiera postularse para el cargo de presente municipal sí deberá cumplir con el requisito de separación del cargo establecido en la ley electoral, al tratarse de un cargo distinto que no supone el ejercicio del derecho a la reelección. De ahí que se justifique la exigencia de dicho requisito para garantizar los principios de equidad e imparcialidad en el desarrollo del proceso electoral.

### *c.2. El derecho a ser electo sin tratos desiguales*

242. El principio constitucional de igualdad en materia electoral implica que, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, si bien se encuentra sujeto a diversas condicionantes por parte del legislador, estas deben ser razonables y no discriminatorias, derivado de que tienen como base un precepto que establece una condición de igualdad para la ciudadanía, en base a los principios y bases establecidas en la propia Constitución General<sup>46</sup>.

243. Así, de la interpretación del artículo 10 y 158-k del Código Electoral local; y, 17 fracción I, y 3o de la Constitución Local, se advierte que los síndicos y regidores de los ayuntamientos tienen el derecho a ser reelectos en el puesto que ocupan para un periodo adicional, en igualdad de condiciones que los funcionarios públicos que se encuentren en el mismo nivel de gobierno, puesto que todos ellos integran el mismo órgano político y no pueden existir tratos desiguales respecto de personas que se ubican en circunstancias similares.

<sup>46</sup> Véase Jurisprudencia 5/2016: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD.

244. Sin embargo, en el caso de que un síndico o regidor quiera postularse para el cargo de presente municipal en el mismo Ayuntamiento sí deberá cumplir con el requisito de separación del cargo establecido en la normativa electoral y solicitar la licencia requerida, al tratarse de un cargo distinto que no actualiza una reelección formalmente.

245. Por ende, resulta válido exigirles el requisito de separación a fin de salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad en el desarrollo de un proceso electoral. Lo anterior, pues en ese supuesto no se está ofreciendo al electorado la opción política de la continuidad, sino una nueva opción política, por lo que deben contender en igualdad de circunstancias con el resto de candidatos y ciertamente no puede aceptarse que exista una ventaja injustificada a esos servidores públicos.

### *c.3. La separación del cargo*

246. Como se señaló, la separación del cargo es un requisito de elegibilidad establecido en la ley electoral dirigido a salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad en un proceso electoral. Constituye una regla dirigida a un grupo selecto de servidores públicos de mandos estatales superiores cuya investidura pública se presume que generaría una inequidad en la competencia electoral respecto de cualquier oponente político, derivado de la proyección mediática y los recursos financieros, materiales y humanos que conlleva el ejercicio de la función gubernamental previo al proceso electoral.

247. Por tanto, la normativa les exige como obligación separarse de su cargo con una anticipación determinada al inicio del proceso electoral, lo cual depende precisamente de su relación o conexidad con el desarrollo de los procesos electorales locales.

248. Sin embargo, en el caso de los servidores públicos que busquen la reelección en el mismo puesto, el requisito de separación del cargo, como se ha dicho, se vuelve potestativo, al encontrarse dentro de la libertad configurativa de los Estados implementar dicho requisito de elegibilidad en su legislación, siempre y cuando, se cumpla con los principios de legalidad, igualdad y proporcionalidad.

249. Lo potestativo se justifica en el hecho de que, si el objetivo de la reelección es precisamente evaluar la gestión gubernamental de un servidor público, resulta irrazonable exigirle que se separe del cargo que será evaluado por la ciudadanía en las urnas, por lo que la permanencia en el cargo se convierte en un requisito necesario para premiar o castigar a un servidor público a través del voto.

250. Lo anterior, en el entendido de que la propia legislación electoral prevé mecanismos para garantizar el principio de imparcialidad en la utilización de recursos humanos, materiales o económicos propios del encargo público de quien pretenda reelegirse, para su precampaña o campaña electoral, a través de procedimientos sancionadores conducentes para garantizar la equidad en cualquier proceso electoral y respecto de la conducta de cualquier ciudadano adscrito a un ente gubernamental.

251. En el caso de Coahuila, el artículo 10 del Código Electoral local establece que los magistrados o secretarios del Tribunal Electoral local, los Consejeros del Instituto Electoral local, el Secretario Ejecutivo de dicho instituto, los Directores Ejecutivos e integrantes del cuerpo del servicio profesional electoral, los titulares de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, el Fiscal General del Estado, los Magistrados del Poder Judicial local, el Presidente Municipal, síndicos o regidores en turno, los diputados federales o locales, los consejeros o integrantes del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos y los titulares de los organismos descentralizados, deberán separarse de su cargo con una anticipación determinada para ser integrante de los ayuntamientos.

252. En el entendido de que, los síndicos y regidores, cuando se pretendan reelegir en el cargo que desempeñan, será optativo para ellos separarse del cargo o no previo al inicio del proceso electoral, al haberlo así determinado el legislador coahuilense, en ejercicio de la libertad de configuración estatal como parte del núcleo esencial del derecho a ser reelecto.

253. Sin embargo, dicha regla general no aplica en el caso de que un síndico o regidor quiera postularse para el cargo de presidente municipal en el mismo ayuntamiento, puesto que al tratarse de un cargo diferente no se le debe de dar el mismo tratamiento que se le da a una reelección, de ahí que sea necesario que el funcionario se separe de sus funciones para evitar ventajas indebidas en la consecución del poder.

254. Esto es: en dicha hipótesis no se está ofreciendo al electorado la opción política de la continuidad ni los beneficios de la reelección, sino una nueva opción electoral, por lo que dichos servidores públicos deben contender en igualdad de circunstancias con el resto de candidatos, al ser la primera vez que buscan el voto popular para ese cargo en específico.

255. Lo anterior, comulga con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas, relativa a la Ley Electoral de Oaxaca, en donde la SCJN determinó que la excepción de no separarse del cargo, en caso de que así lo determine el legislador local, no aplica cuando los servidores públicos buscan ser candidatos no para reelegirse, sino para buscar otra posición distinta.

256. Es decir, si los servidores públicos buscan ser candidatos no para reelegirse, sino para buscar otro cargo, entonces, la excepción no aplica y deben entenderse incluidos en la regla general, en el sentido de que deben dejar el cargo con la anticipación debida, pues en ese supuesto están compitiendo por primera vez a un cargo con facultades y potestades distintas a las de síndico y regidor, lo que necesariamente exige una competencia equitativa con los demás contendientes.

### ***c.3.1. Por equidad***

257. En México, la separación del cargo a través de la solicitud de licencia en los términos que establezcan las leyes, resulta ser una medida tendiente a respetar el principio de equidad de la contienda electoral e impide que el candidato que pretenda reelegirse comience el proceso electoral con una ventaja injustificada en relación con sus oponentes que son ajenos a una entidad gubernamental.

258. En tal sentido, si el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local exige a los síndicos y regidores separarse del cargo y pedir licencia en los términos de la ley electoral, cuando pretendan postularse para el cargo de presidente municipal, se entiende que dicha medida es legítima, necesaria y proporcional para mantener la equidad y la imparcialidad, de los procesos electorales.

259. Lo anterior, puesto que la competencia política por el cargo de presidente municipal, el cual tiene facultades y obligaciones diferenciadas respecto de los síndicos y regidores, debe desarrollarse en un plano de equidad entre todos los contendientes, de ahí que se justifique que el funcionario con poder material y jurídico ostensible ante la comunidad se separe de sus funciones para no generar ventajas indebidas en la competencia electoral; tal y como lo ha señalado el TEPJF al determinar que ciertas autoridades estatales no pueden fungir como representantes partidistas el día de la jornada electoral<sup>47</sup>.

### ***c.3.2. Por neutralidad gubernamental***

260. En el caso concreto de Coahuila, el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, establece un determinado grupo de servidores públicos que no pueden ser electos integrantes de los ayuntamientos a menos que se separen en cierta temporalidad de sus cargos, precisamente

---

<sup>47</sup> Tesis electoral II/2005: AUTORIDADES COMO REPRESENTANTES PARTIDISTAS EN LAS CASILLAS. HIPÓTESIS PARA CONSIDERAR QUE EJERCEN PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES (LEGISLACIÓN DE SINALOA).

porque la investidura y proyección mediática de su cargo, les configuraría una ventaja implícita sobre cualquier otra persona en una competencia electoral.

261. En el caso de los síndicos y regidores que pretender ser postulados al cargo de presidente municipal, la normativa electoral referida establece que deberán pedir licencia para separarse de sus funciones para contender por dicho cargo como requisito de elegibilidad, a fin de salvaguardar la neutralidad gubernamental que debe prevalecer en un proceso electoral.

262. Es decir, para evitar que los síndicos y regidores tengan ventajas y privilegios derivadas del ejercicio de su cargo, respecto de sus adversarios que no cuentan con la misma proyección mediática y con los recursos financieros, materiales y humanos, que pudieran influir en la promoción personalizada de esos funcionarios que no están presentando al electorado la continuidad en el poder sino una opción política nueva.

263. Por tanto, resulta idóneo, necesario y proporcional exigirles a los síndicos y regidores separarse de su cargo con la anticipación prevista en la ley para garantizar la neutralidad gubernamental que debe prevalecer en las elecciones.

#### *c.4. El juicio de proporcionalidad de la igualdad política*

##### *c.4.1. ¿Es legítima?*

264. La exigencia prevista en el artículo 10 inciso e) del Código Electoral local que obliga a los síndicos y regidores a separarse de sus funciones para contender y acceder al cargo de presidente municipal en el mismo ayuntamiento, se considera una medida legítima para la consecución de un fin constitucionalmente válido, que es garantizar la equidad e imparcialidad en los procesos electorales, derivado de que se asume que no se está ante un caso de reelección formalmente, sino que se trata de un nuevo cargo de elección popular sobre el cual se debe de competir en igualdad de circunstancias que las demás opciones políticas.

265. Es decir, la distinción realizada por el legislador en cuanto a la exigencia de la separación del cargo en ese supuesto, obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, puesto que implica un trato diferenciado que no resulta arbitrario, sino legítimo, pues se justifica precisamente en la salvaguarda de los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales.

266. Así, dicho trato desigual cumple con un fin legítimo en la medida que hace una distinción válida entre servidores públicos que no se

encuentran en las mismas circunstancias, puesto que los síndicos y regidores no tienen las mismas facultades y obligaciones que un presidente municipal, de ahí que se estime que aspirar a dicho cargo de elección popular se trate de uno totalmente distinto.

267. En consecuencia, si no se está ante el ejercicio del derecho a la reelección, derivado de que los síndicos y regidores que quieren competir por la presidencia municipal no representan la continuidad o ratificación en el cargo, sino que se trata de un puesto absolutamente diferenciado en las leyes orgánicas municipales, resulta válido y legítimo exigirles separarse del cargo y pedir licencia con la anticipación debida.

#### *c.4.2. ¿Es idónea, útil y necesaria?*

268. Ahora bien, la medida prevista por el legislador coahuilense en el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local se considera una medida idónea, útil y necesaria para salvaguardar los principios que rigen los procesos electorales, pues, a juicio de este Tribunal, no existe una medida alternativa que resulte menos gravosa para la consecución de dichos fines y para el ejercicio de los derechos político electorales en condiciones de igualdad jurídica.

269. Es decir, la obligación dirigida a los síndicos y regidores de separarse de sus funciones para contender y acceder al cargo de presidente municipal en el mismo ayuntamiento, se considera una distinción legislativa que tiene un grado de racionalidad e instrumentalidad con el fin pretendido, pues se hace una diferenciación válida entre servidores públicos que ejercen cargos con facultades legales y reglamentarias distintas, por tanto, en esa circunstancia es donde descansa la obligatoriedad de separarse del cargo.

270. Sostener lo contrario, es decir, considerar que los síndicos y regidores no tienen el deber de separarse de sus funciones y pedir licencia para contender por la presidencia municipal del mismo ayuntamiento, como lo pretenden los actores, sería equiparar cargos que si bien pertenecen al mismo nivel de gobierno, se instituyen individualmente y de manera independientes, de ahí que no se actualice un caso de reelección y, por tanto, no se les pueda dar un trato igualitario en la competencia por el poder.

271. Al respecto, el Código Municipal para el Estado de Coahuila es claro en distinguir las facultades específicas de los presidentes municipales en el artículo 104; mientras que las atribuciones, competencias y obligaciones de los síndicos y regidores se estipulan de manera conjunta en el diverso artículo 105 del ordenamiento legal en cita, lo cual hace patente que existe una diferencia legal de la responsabilidad oficial, precisamente por su naturaleza, la cual debe hacerse extensiva al momento de verificar los requisitos que se exigen a uno y a otro para contender por la reelección del

cargo como una opción electoral de continuidad política o como una alternativa diferente ante la ciudadanía.

272. Por tanto, se considera que la diferenciación legislativa que nos ocupa resulta necesaria y útil para la vigencia de los principios de equidad y neutralidad gubernamental en las elecciones y que, por tanto, no existe otra alternativa menos gravosa para el ejercicio de los derechos políticos, pues de lo contrario se tergiversaría el sistema representativo democrático, al conceder ventajas indebidas a competidores durante un proceso electoral, al permitir que los regidores y síndicos se mantengan en el poder mientras aspiran a un cargo distinto, que en nada se relaciona con el que están ocupando por tener facultades, atribuciones y responsabilidades legales distintas. Lo anterior, en el entendido de que el TEPJF ha determinado en su jurisprudencia que no es posible considerar como reelección cuando un funcionario pretenda postularse para un cargo diverso, aun y cuando forma parte del mismo órgano, ya que funcionalmente no se estarían ejerciendo las mismas atribuciones; así, uno de los elementos sustanciales para considerar que se está en presencia de una reelección estriba en que los cargos tengan las mismas funciones, ya que eso implicaría al desempeño de un mismo cargo<sup>48</sup>.

#### *c.4.3. ¿Es estrictamente proporcional?*

273. La medida implementada en el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local constituye una medida que resulta proporcional en sentido estricto, puesto que la justificación del trato diferenciado que reciben los síndicos y regidores, cuando pretenden postularse al cargo de presidente municipal, implica mayores beneficios que superan los costos que necesariamente se producirán en la esfera de los derechos políticos involucrados.

274. Así, obligar a los síndicos y regidores a separarse del cargo y solicitar licencia cuando aspiren al cargo de alcalde, es una diferenciación legislativa que resulta proporcional, pues el nivel de satisfacción de los principios constitucionales de equidad e imparcialidad en los procesos electorales compensan proporcionalmente, por mucho, el nivel de intervención que se realizará temporalmente en el derecho político-electoral a ejercer y mantenerse en el cargo público para los cuales los funcionarios han sido electos.

275. Lo anterior, puesto que, en el caso concreto, asegurar que un regidor o un síndico no utilicen su cargo o investidura pública, así como la proyección mediática y los recursos económicos, humanos y materiales que conlleva el ejercicio de su encargo, implican una mayor trascendencia para

<sup>48</sup> Véase la sentencia SUP-REC-1173/2017 y SUP-REC-1174/2017 de la Sala Superior del TEPJF.

el sistema democrático y para el principio de equidad y neutralidad gubernamental, que los perjuicios leves que se pudieran originar con la obligación de separarse de las funciones por un tiempo determinado, lo cual, evidentemente no será una condición permanente, sino hasta que concluya la jornada electoral del proceso electoral correspondiente.

276. Así, para que la distinción legislativa pudiera ser considerada como abiertamente desproporcional o irrazonable, los beneficios que cabría esperar de la obligación de separarse del cargo, frente a los costos que necesariamente se producirán en los derechos políticos involucrados, tendrían que tener un menor peso para los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales, lo cual no se actualiza en el presente caso.

#### ***c.5. Conclusiones constitucionales***

277. En conclusión, la exigencia prevista en el artículo 10 inciso e) del Código Electoral local que obliga a los síndicos y regidores a separarse de su cargo y funciones para contender y acceder al cargo de presidente municipal en el mismo ayuntamiento, se considera una medida legítima para la consecución de un fin constitucionalmente válido, derivado de que se asume que no se está en un caso de reelección, sino que se trata de un nuevo cargo de elección popular sobre el cual se debe de competir, en igualdad de circunstancias, que las demás opciones políticas.

278. Es decir, la distinción realizada por el legislador en cuanto a la exigencia de la separación del cargo en ese supuesto, obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, puesto que implica un trato diferenciado que no resulta arbitrario, sino legítimo, pues se justifica precisamente en la salvaguarda de los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales.

279. Asimismo, la distinción prevista por el legislador coahuilense se considera una medida idónea, útil y necesaria para salvaguardar los principios que rigen los procesos electorales, pues, no existe una medida alternativa que resulte menos gravosa para la consecución de dichos fines y para el ejercicio de los derechos político electorales en condiciones de igualdad jurídica.

280. Finalmente, la obligación dirigida a los síndicos y regidores a separarse del cargo y solicitar licencia cuando aspiren al cargo de alcalde, es una diferenciación legislativa que resulta proporcional, pues el nivel de satisfacción de los principios constitucionales de equidad e imparcialidad en los procesos electorales, compensan el nivel de intervención temporal que se realiza en el derecho político-electoral a ejercer y mantenerse en el cargo público para el cual los servidores fueron electos.

281. En concreto, asegurar que un regidor o un síndico no utilicen su cargo o investidura pública, así como la proyección mediática y los recursos económicos, humanos y materiales que conlleva el ejercicio de su encargo, garantiza valores constitucionales de mayor trascendencia para los procesos democráticos que los perjuicios leves que se pudieran originar con la obligación de separarse de las funciones por un tiempo determinado que en modo alguno será permanente.

### 3. EFECTOS DE REPARACIÓN LEGISLATIVA

282. Es fundada la omisión legislativa de haber incumplido el legislador local su obligación constitucional local de regular, sin distinciones ni tratos desiguales, el derecho a la separación del cargo del titular de la presidencia municipal en una elección consecutiva, en los términos previstos en esta ejecutoria (véase párrafos 167-236), por lo que se declara inconstitucional esa omisión y se ordena al Congreso del Estado de Coahuila con base en la regla jurisprudencial de excepción de inmodificabilidad de reglas electorales por omisión legislativa (véase párrafos 11, 153, 154 y 155), para que, en aplicación de una ley con efectos retroactivos al 1º de octubre de 2020 (con base en el artículo 14 constitucional a favor de las personas titulares de los derechos políticos de que se trate) y antes de que culmine la presente Legislatura Local el 31 de diciembre de 2020, legisle, con certeza y claridad, la omisión normativa prevista en el artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, para efecto de que incluya a los presidentes municipales dentro del catálogo de funcionarios públicos que no se encuentran obligados a separarse del cargo cuando pretendan reelegirse en el cargo, a fin de proteger el derecho a ser tratado en igualdad política para contender en una elección consecutiva, en los términos de esta ejecutoria.

283. Esta reforma, por omisión legislativa, que deberá realizar el Congreso Estatal tiene efectos retroactivos al 1º de octubre de 2020, para que la misma, por certeza electoral, surta efectos obligatorios para este proceso electoral (2021) de renovación de ayuntamientos en el Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que el Congreso del Estado deberá precisar así en los artículos transitorios del Decreto respectivo y, por tratarse, además, esta inconstitucionalidad por omisión legislativa de una declaración jurisprudencial en los términos del artículo 114, fracción I, de la Ley de Justicia Constitucional será obligatoria para todas las autoridades del Estado en los términos del diverso artículo 113 de esa misma ley, para que sea vinculatoria para el próximo proceso electoral ordinario 2021 de renovación de ayuntamientos en el Estado, sin perjuicio de la excepcionalidad a la inmodificabilidad de las reglas que este Tribunal está obligado a observar como se ha motivado en esta sentencia (véase párrafos 11, 153, 154 y 155).

#### 4. DECISIONES

284. Sin perjuicio de sistematizar por separado las tesis aisladas (*obiter dicta*), este Tribunal Constitucional Local, con base en los artículos 38 y 113 y 114, fracción I; de la Ley de Justicia Constitucional Local en relación con el artículo 282 de la Ley OPJECZ, declara las siguientes tesis, jurisprudencial y aislado, para todas las autoridades del Estado por la declaración de inconstitucionalidad local y de validez, respectivamente, que es la *ratio decidendi* de los problemas planteados, en los términos siguientes:

**DERECHO A SER REELECTO (PRESIDENCIA MUNICIPAL): OMISIÓN LEGISLATIVA POR TRATO DESIGUAL SI LA LEY NO PERMITE MANTENERSE EN EL CARGO CON IGUALDAD POLÍTICA<sup>49</sup>**

##### HECHOS

1. El legislador coahuilense en la reforma electoral publicada el 1º de octubre de 2020 omitió regular el derecho de los titulares de las presidencias municipales para separarse o no del cargo municipal para competir en una elección consecutiva (reelección).
2. Los presidentes municipales, por tanto, deben separarse un día antes de la precampaña como establece la ley, que es el 3 de enero de 2021, si tienen interés en postularse para una reelección del mismo cargo de la presidencia municipal a celebrarse el 6 de junio de 2021, a diferencia de los regidores y síndicos que sí pueden mantenerse en el cargo cuando se pretendan reelegir en sus cargos respectivos.

##### NORMAS

3. Los artículos 7º, 8º, 17, fracción I, y 158-K, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establecen el deber de observar la igualdad ante la ley para garantizar el derecho a ser electo en una reelección o no, en igualdad política.
4. El artículo 10, numeral 1, inciso e), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece, por omisión, la obligación de separarse del cargo de la presidencia municipal para efectos de una reelección.

<sup>49</sup> Esta es una jurisprudencia obligatoria conforme a los artículos 115 y 114, fracción I, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

**PROBLEMA CONSTITUCIONAL**

5. ¿Debe separarse el titular de la presidencia municipal para ser electo de manera consecutiva en el mismo cargo municipal?

**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL**

6. La elección consecutiva es derecho humano como parte del sufragio pasivo, sujeto a las calidades, condiciones y límites razonables previstos en la constitución y en la ley, por lo que el derecho a separarse o no del cargo a reelegirse forma parte del núcleo esencial de este derecho fundamental.
7. La no regulación de la separación del cargo de la presidencia municipal para efectos de una reelección, es una omisión legislativa constitucionalmente relevante por violación a la igualdad política que el legislador debe cumplir de manera razonable y proporcional para asegurar el derecho a ser electo, sin tratos ni distinciones arbitrarias.
8. Esta omisión es una medida restrictiva del derecho a ser electo de manera consecutiva que no resulta legítima, porque no se basa en ninguna finalidad objetiva y constitucionalmente válida: i) es ilegal hacer distinciones ilegítimas para solo permitir el derecho a no separarse del cargo a los regidores o síndicos, mientras que se prohíbe, por exclusión, a la titularidad de la presidencia municipal, sin justificación alguna porque se trata de un mismo nivel de gobierno municipal y de un mismo cuerpo colegiado a reelegirse en conjunto; ii) va en contra de la finalidad del derecho a la reelección obligar al titular de la misma a separarse, cuando justamente la finalidad de la elección consecutiva es permitir que los electores juzgen en la urna el desempeño en el cargo del que pretende ser votado en forma consecutiva.
9. Esta omisión no se considera idónea, útil y necesaria para la consecución de los fines de la equidad, libertad e imparcialidad en el proceso electoral, en tanto que los mismos se pueden conseguir con otras medidas menos gravosas o menos lesivas del derecho político a ser votado, en su modalidad de reelección o elección consecutiva.
10. Esta exclusión que genera la omisión legislativa es una medida abiertamente desproporcional, pues el nivel de satisfacción de los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, no compensan de manera estricta el grado de intervención que se pretende realizar en la esfera de los derechos político-electorales de los ciudadanos que se pretenden reelegir porque, además,

puede generarse una infuncionalidad en el gobierno municipal si todos los titulares se separan del cargo.

Acción de Inconstitucionalidad 7/2020 [SC-6:19-12-2020] Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ponente: Luis Efrén Ríos Vega. Secretaria de Estudio y Cuenta: Gisel Luis Ovalle.

**DERECHO A SER ELECTO (PRESIDENCIA MUNICIPAL): NO EXISTE OMISIÓN LEGISLATIVA SI LA LEY OBLIGA A SEPARARSE DEL CARGO MUNICIPAL (REGIDURÍAS O SINDICATURAS) PARA UNA ELECCIÓN A UN CARGO DISTINTO (PRESIDENCIA MUNICIPAL), POR RAZONES DE EQUIDAD, LIBERTAD Y NEUTRALIDAD GUBERNAMENTAL<sup>50</sup>**

#### HECHOS

1. El legislador coahuilense en la reforma electoral publicada el 1º de octubre de 2020, modificó el plazo de los funcionarios estatales y municipales para separarse del cargo para poder competir en una elección o reelección de cargo popular de que se trate.
2. Los regidores o síndicos municipales que pretendan competir para la elección de la titularidad de la presidencia municipal, por tanto, deben separarse un día antes de la precampaña como establece la ley, que es el 3 de enero de 2021, para poder competir por la presidencia municipal que se llevará a cabo el día de la jornada electoral del 6 de junio de 2021.

#### NORMAS

3. Los artículos 7º, 8º, 17, fracción I, y 158-K, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establecen el deber de observar la igualdad ante la ley para garantizar el derecho a ser electo en una elección con igualdad política.
4. El artículo 10, numeral 1, inciso e), del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece la obligación de separarse del cargo de la regiduría o sindicatura para efectos de una elección de la presidencia municipal.

<sup>50</sup> Esta es una tesis aislada relevante conforme al artículo 115 de la Ley de Justicia Constitucional Local.

**PROBLEMA CONSTITUCIONAL**

5. ¿Debe separarse el titular de la regiduría o sindicatura para ser electo al cargo de la presidencia municipal?

**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL**

6. El poder ser electo a la presidencia municipal es derecho humano como parte del sufragio pasivo, sujeto a las calidades, condiciones y límites razonables previstos en la constitución y en la ley, por lo que la limitación o restricción del derecho político a separarse o no de un cargo municipal (regidor o síndico) para ser electo a otro (presidencia municipal), debe estar sujeto a calidades previstas en ley, sin distinciones ni tratos arbitrarios o injustificados.
7. La obligación de separarse del cargo de regidor o síndico para competir a la presidencia municipal, es una restricción al derecho a ser votado que se considera legítima porque: i) no se considera una reelección por tratarse de un cargo con facultades, obligaciones y responsabilidades diferentes, de acuerdo con la ley y su interpretación jurisprudencial en materia electoral; ii) como se trata de un nuevo cargo de elección popular es válido que la ley, en igualdad política, obligue a estos funcionarios a separarse del cargo como los otros funcionarios estatales que, por su función, se requiere de una mayor limitación de ejercer un cargo público cuando se compite en una elección, por las finalidades de los principios de equidad, libertad y neutralidad gubernamental; y, iii) en concreto, es válida esta restricción para asegurar que un regidor o un síndico no utilicen en forma indebida su cargo público, ni tampoco su proyección mediática y los recursos económicos, humanos y materiales que conlleva el ejercicio de su encargo, para evitar ventajas indebidas y desiguales que afecten el derecho a una elección libre.
8. Esta restricción prevista en ley previa, clara y cierta es una medida idónea, útil y necesaria para salvaguardar los principios que rigen la libertad y autenticidad de los procesos electorales, pues no existe una medida alternativa, salvo la separación del cargo, que resulte menos gravosa para la consecución de dichos fines y para el ejercicio de los derechos político electorales en condiciones de igualdad jurídica.
9. Esta obligación dirigida a los síndicos y regidores a separarse del cargo y solicitar licencia cuando aspiren al cargo de alcalde, es una diferenciación legislativa que resulta estrictamente proporcional, pues el nivel de satisfacción de los principios constitucionales de equidad, libertad e imparcialidad compensan el nivel de

intervención temporal que se realiza en el derecho político-electoral a ejercer y mantenerse en el cargo público para el cual los funcionarios municipales fueron electos.

Acción de Inconstitucionalidad 7/2020 [SC-6:19-12-2020] Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ponente: Luis Efrén Ríos Vega. Secretaria de Estudio y Cuenta: Gisel Luis Ovalle.

### III. RESOLUTIVOS

Por todo lo expuesto, este Tribunal decide en forma definitiva:

- Primero:** Se declara **PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA** la Acción de Inconstitucionalidad Local AIL-7/2020 presentada por integrantes del Ayuntamiento de Ramos Arizpe en contra del Congreso del Estado, en los términos y condiciones de esta ejecutoria.
- Segundo:** Se **DECLARA**, con efectos retroactivos al 1º de octubre de 2020, la invalidez constitucional local del acto reclamado, en los términos y condiciones previstos en esta ejecutoria, a efecto de que el Congreso del Estado proceda a legislar antes del 31 de diciembre de 2020, la obligación general e impersonal de incluir en la ley electoral la no obligación de separarse en el cargo municipal al titular de la presidencia municipal que tenga derecho a reelegirse de manera consecutiva, en los términos y condiciones previstas en la Constitución y las leyes aplicables, reforma que surtirá sus efectos plenos desde este momento para ser obligatorio para el proceso electoral 2021 de renovación de ayuntamientos en el Estado.
- Tercero:** Se **DECLARA** la validez constitucional local de la norma prevista en el Código Electoral de Coahuila que establece la obligación de los titulares de las regidurías y síndicaturas para separarse del cargo un día antes del inicio de las precampañas, cuando pretendan competir por la presidencia municipal, en los términos y condiciones que establezca la ley electoral y esta ejecutoria constitucional.
- Cuarto:** Por conducto de la Secretaría General de Acuerdos, **ENVÍESE** esta sentencia al Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su debida e inmediata publicación.
- Quinto:** **NOTIFÍQUESE** a las partes; **COMUNÍQUESE** al Instituto Electoral y Tribunal Electoral del Estado para su debido e inmediato cumplimiento; y **DÉSELE** la mayor publicidad por internet y redes sociales.

Así lo resuelven por mayoría absoluta de siete votos a favor de los magistrados y magistradas MIGUEL FELIPE MERY AYUP, *Presidente*, MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, IVÁN GARZA GARCÍA, JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, HOMERO RAMOS GLORIA Y LUIS EFRÉN RÍOS VEGA, *Ponente*, con el voto de cinco votos en contra de los magistrados y magistradas GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA Y JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA.

GABRIEL AGUILLÓN  
ROSALES

MIGUEL FELIPE MERY  
AYUP  
*Presidente*

MANUEL ALBERTO  
FLORES HERNÁNDEZ

MARÍA EUGENIA  
GALINDO HERNÁNDEZ

MARÍA DEL CARMEN  
GALVÁN TELLO

IVÁN GARZA GARCÍA

JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ  
VARELA

HOMERO RAMOS GLORIA

CÉSAR ALEJANDRO  
SAUCEDO FLORES

MARÍA LUISA VALENCIA  
GARCÍA

JUAN JOSÉ YÁÑEZ  
ARREOLA

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

GUSTAVO SERGIO LÓPEZ ARIZPE  
*Secretario General de Acuerdos*

#### IV. VOTOS PARTICULARES

##### **VOTO PARTICULAR que formula el magistrado GABRIEL AGUILLÓN ROSALES**

285. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 de la Ley de Justicia Constitucional Local, el suscrito Magistrado Numerario del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en su función de Tribunal Constitucional, Licenciado Gabriel Aguillón Rosales, emito voto particular respecto de la decisión adoptada por mayoría dentro del expediente AIL-7/2020, formado con motivo de la acción de inconstitucionalidad local presentada por ESTHER ALICIA RAMOS AGUILAR Y OTROS, en contra del artículo 10, numeral 1, inciso e), del Código Electoral del Estado. Lo que hago en los siguientes términos:

286. Me parece que el primer tema a dilucidar, que además reviste la mayor centralidad por cuanto el mismo viene a condicionar el sentido del fallo, consiste en determinar si el vicio de inconstitucionalidad que se atribuye al artículo 10, numeral 1, inciso e), del Código Electoral del Estado, constituye efectivamente o no una omisión legislativa que pueda impugnarse mediante la acción de inconstitucionalidad local planteada en la especie.

287. Creo igualmente que determinar dicha cuestión pasa por la necesidad, no solo de definir conceptualmente lo que es una omisión legislativa, sino también, y fundamentalmente, por identificar las características que en un caso concreto pueden efectivamente revelar la existencia de una omisión de tal naturaleza y permitir diferenciarla de otros fenómenos del derecho que pueden compartir rasgos similares, como lo son las lagunas legales y la exclusión implícita de un determinado supuesto de hecho respecto de un también determinado enunciado o supuesto jurídico.

288. Lo anterior es importante por cuanto serán precisamente las características que se identifiquen en cada caso concreto las que permitirán que entren en juego, según corresponda, las diversas técnicas interpretativas que existen para colmar las lagunas de la ley, los diferentes medios establecidos para impugnar normas promulgadas que excluyen un determinado hecho de un supuesto legal, o los mecanismos diseñados para remediar las verdaderas omisiones legislativas.

289. Me explico, es de explorado derecho que todo cuerpo normativo contiene lagunas, pues es inimaginable pensar en la posibilidad de que exista un determinado ordenamiento que sea tan casuístico que regule explícitamente todos los supuestos de hecho jurídicamente relevantes que en un momento determinado pueden presentarse; por ello, el propio sistema legal proporciona diversas herramientas para colmar dichas lagunas, como son los métodos de interpretación e integración, y si se quiere los principios

y las normas de clausura, como aquélla que establece que todo lo no jurídicamente prohibido se encuentra permitido.

290. Pero además, los sistemas legales se encuentran conformados, entre otros enunciados jurídicos, por principios y normas de la más diversa naturaleza, que al interactuar unos con otros proporcionan diversas soluciones a los supuestos de hecho que les puedan resultar relevantes; soluciones cuyo sentido dependerá en buena medida precisamente de esa naturaleza y de la forma en que se lleve a cabo esa interacción; así, podemos decir que hay normas de mayor o menor jerarquía, principios de mayor o menor relevancia, reglas generales, reglas de excepción, mandatos, prohibiciones y permisos, entre otros, que al interactuar pueden llevar a concluir que un determinado hecho específico se encuentra no amparado o excluido de la protección de una norma determinada.

291. Finalmente, puede afirmarse también, como se hace en el fallo y como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis jurisprudenciales, que entre las distintas clases de normas que pueden existir en un sistema jurídico se encuentran aquellas que confieren competencias o facultades a los diversos órganos que conforman el Estado, como los son los órganos legislativos, y entre éstas competencias identificarse aquellas de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida, y competencias de ejercicio obligatorio, en donde el órgano del Estado se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.

292. Es en este último contexto en el que encuentra acomodo lo que se conoce como la omisión legislativa, pues atendiendo precisamente a esa clasificación entre competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo, es necesario considerar la posibilidad de no ejercicio de las mismas, lo cual se traduce en omisiones, que como también se sostiene en el fallo y como igualmente lo ha determinado nuestro máximo tribunal, pueden ser absolutas, cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo; o relativas, cuando el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o incompleta, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

293. Con base en ello, puede ser entonces que un determinado enunciado jurídico, atendiendo a la forma en que se encuentra estructurado y a la manera en que se relaciona con otros enunciados jurídicos, revele la existencia de una omisión legislativa, una laguna legal o la exclusión implícita de un determinado supuesto de hecho de su ámbito de aplicación.

294. Lo que, como se dijo, condicionará la posibilidad de que se empleen, según sea el caso, los mecanismos diseñados para remediar las omisiones legislativas, las diversas técnicas interpretativas que existen para colmar las lagunas de la ley o los diferentes medios establecidos para impugnar normas promulgadas que excluyen un determinado hecho o caso del supuesto contenido en las mismas.

295. Ahora bien, me parece que en el caso concreto, tal y como se señala en la sentencia aprobada, el Congreso del Estado de Coahuila, en cumplimiento al mandato de reelección introducido en la reforma de 2014 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estaba obligado a introducir en la normativa local la posibilidad de reelección de los Alcaldes, Síndicos y Regidores, hasta por un periodo adicional, siempre y cuando dichos periodos no excedan los tres años; lo cual efectivamente realizó al emitirse el decreto de 22 de septiembre de 2015, mediante el cual, con su participación como órgano constituyente, se reformó el texto constitucional local, así como el diverso decreto de fecha 1 de octubre de 2020, mediante el cual se adecuaron las leyes secundarias en ese sentido.

296. De manera que en ese aspecto coincido con lo que se señala en el fallo en el sentido de que el órgano legislativo tenía una competencia de ejercicio obligatorio, que al ser ejercida mediante la expedición de los decretos mencionados impide que se haya configurado una omisión absoluta a ese respecto.

297. Sin embargo, discrepo de lo que se sostiene en dicha sentencia por cuanto se estima que tal competencia se ejerció de manera parcial, incompleta o deficiente, al omitir incluir a los Presidentes Municipales dentro del catálogo de sujetos que pueden reelegirse y que pueden o no separarse del cargo.

298. Lo anterior en virtud de que, según se advierte de la lectura integral de la disposición legal impugnada, esto es, del artículo 10 del Código Electoral del Estado, y particularmente de su numeral 1, inciso e), al establecer los requisitos para ser, entre otros cargos, integrante de un Ayuntamiento, el legislador fijó una regla general, consistente en “No ser titular de alguna Secretaría de la Administración Pública Estatal, Fiscalía General del Estado, Magistrada o Magistrado del Poder Judicial, **Presidencia Municipal**, Sindicatura o Regiduría, integrante de las Legislaturas federal o local, Consejera o Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo un día antes del inicio de la precampaña que corresponda.”

299. Pero estableció también el legislador una excepción, pues señaló, en lo que aquí interesa, que las y los titulares de sindicaturas y regidurías no requerirán separarse de sus funciones cuando busquen la reelección del cargo, a menos de que contiendan al cargo de titular de la Presidencia Municipal, para lo cual deberán pedir licencia en los términos de la presente fracción.

300. De lo que, por principio, puede concluirse que si el cargo de Presidente Municipal no fue incluido dentro de la excepción establecida por el legislador en favor de los Regidores y Síndicos, entonces quedó comprendido dentro de la regla general mencionada, en la que expresamente se le consideró; lo cual constituye en todo caso una exclusión implícita, que puede considerarse constitucional o no, pero que en modo alguno representa una omisión legislativa.

301. Tan es así que en el propio fallo, de una manera que me parece incluso hasta un tanto contradictoria, aunque en un primer momento se señala que el legislador omitió por completo precisar si la potestad de no separarse de su cargo para poder contender y acceder al referido puesto de elección popular establecida para Regidores y Síndicos, también aplica a los Presidentes Municipales de los Ayuntamientos, originando el vacío legislativo que motivó la presente acción de inconstitucionalidad, (ver numeral 47); se termina por concluir que el legislador “omitió incluir a los Presidentes Municipales dentro del catálogo de sujetos que pueden reelegirse y que pueden o no separarse del cargo.” (ver apartado a 4, pag. 30)

302. Conclusión esta última que pone de manifiesto que no se advierte una falta de definición o de sentido en lo regulado por el legislador, pues se asume, creo que correctamente, que los Presidentes Municipales no se encuentran incluidos en el caso de excepción del que se benefician los Regidores y los Síndicos, sino en la regla general de que sí deben separarse de su cargo, y es justamente esta premisa a partir de la cual se construye incluso todo el argumento del fallo para determinar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

303. Es decir, en el fallo aprobado no se considera inconstitucional la norma por la falta de definición, que sería la esencia de la omisión legislativa, sino por la exclusión del Presidente Municipal de ese régimen de excepción, lo que habla en todo caso de una indebida o inconstitucional regulación, pero no de una omisión legislativa.

304. En suma, puede entonces sostenerse que la exclusión de un determinado sujeto de un determinado régimen legal no constituye una omisión legislativa, pues tal exclusión es en si misma una regulación; sino, en todo caso y si se quiere, una reglamentación cuestionable, inconstitucional o ilegítima, que es un supuesto distinto.

305. Al respecto, para diferenciar una omisión legislativa de un supuesto de exclusión implícita, puede resultar ilustrativa la siguiente tesis que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**Décima Época**

**Registro digital: 2003309**

**Instancia: Primera Sala**

**Tesis Aislada**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1**

**Materia(s): Constitucional**

**Tesis: 1a. CV/2013 (10a.)**

**Página: 963**

**MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.**

El citado precepto, al definir al matrimonio como "un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida", impide el acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo, lo que implica una exclusión implícita y no una omisión legislativa, toda vez que dicho precepto sí contempla la figura del matrimonio pero excluye tácitamente de su ámbito de aplicación a dichas parejas.

*Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.*

306. Pero más aún, incluso si se considera que la norma impugnada no es clara en establecer si el Presidente Municipal se encuentra o no incluido en el régimen de excepción del que gozan los Regidores y Síndicos, lo que debería entonces de entrar en operación serían los métodos de interpretación judicial, cuya aplicación corresponde a los tribunales electorales, quienes, en su caso, son los que se encontrarían facultados, además, para colmar las eventuales lagunas legislativas que pudieran presentarse, pues finalmente el legislador cumplió puntualmente con su cometido al establecer los requisitos de elegibilidad a los cargos de elección popular, que es la facultad cuyo ejercicio le resultaba obligatoria, a partir de los cuales proveyó de elementos para resolver los posibles supuestos de hecho que no haya previsto expresamente, es decir, las eventuales lagunas que pudieran presentarse.

307. Es relevante mencionar que también la misma Corte se ha pronunciado sobre la necesidad de distinguir las lagunas normativas de las

omisiones legislativas, tal y como se advierte en la tesis que a continuación se cita:

**Décima Época**

**Registro digital: 2016420**

**Instancia: Primera Sala**

**Tesis Aislada**

**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**

**Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I**

**Materia(s): Constitucional**

**Tesis: 1a. XIX/2018 (10a.)**

**Página: 1095**

**DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.**

Existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico. En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

*Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.*

*Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

3o8. Pero además, no toda omisión legislativa puede considerarse como de relevancia constitucional, sino solo aquellas que impiden el correcto desarrollo y eficacia de la función creadora de leyes, supuesto que no se actualiza cuando, como en la especie, el legislador proporcionó los elementos suficientes para que el interprete de la ley resuelva los casos no previstos expresamente, si es que se considerara que los hay.

309. De ahí que considero que la acción de inconstitucionalidad local por omisión legislativa intentada en la especie debió de declararse improcedente.

310. En todo caso y al margen de lo anterior, considero que no existe base legal alguna para decretar que los efectos de la presente sentencia deben retrotraerse al momento de la promulgación de la ley impugnada, y que por ello la reforma que emprenda el legislativo debe considerarse como promulgada en esa fecha; habida cuenta que dicha sentencia no es constitutiva ni tiene el alcance de colmar la pretendida omisión legislativa, pues la potestad de hacerlo solo corresponde al legislativo en un nuevo proceso de reforma para el efecto, al que no puede artificiosamente reconocérsele una fecha anterior; lo cual cobra relevancia por cuanto, atento a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las normas que se ordenan expedir no podrían aplicarse al inmediato, sino hasta el siguiente proceso electoral.

311. Finalmente, me parece que es infundada la diversa pretensión de los accionantes de declarar la inconstitucionalidad del artículo 10, inciso e) del Código Electoral local, por cuanto sostienen que el mismo también conlleva otra violación al principio de igualdad, en tanto que, de manera injustificada y desproporcional, exige que los Síndicos y Regidores se separen de sus cargos un día antes del inicio de la precampaña que corresponda, en el caso de que decidan contender al cargo de titular de la presidencia municipal, bajo el entendido de que ello no le es exigible a los alcaldes coahuilenses cuando contienden bajo la figura de la reelección.

312. Lo anterior en virtud de que tal pretensión parte de una premisa que no quedó demostrada, como lo es el hecho de que los alcaldes no están obligados a separarse de su cargo cuando contiendan bajo la figura de la reelección; por lo que, por vía de consecuencia, no podría declararse vulnerado un principio de igualdad sustentado en un privilegio o trato que no se encuentra demostrado.

**VOTO ACLARATORIO que formula el magistrado LUIS EFRÉN RÍOS VEGA en la Acción de Inconstitucionalidad Local 7/2020.**

Con base en el artículo 9° de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, razonó mi «posición complementaria», a partir del siguiente contenido:

- I. *La cuestión aclaratoria.* II. *El problema de la omisión legislativa.*  
 III. *El problema de la inmodificabilidad de las leyes electorales.*

**I. LA CUESTIÓN ACLARATORIA**

3i3. Con absoluto respeto a la posición minoritaria de este Pleno expresada en la deliberación de este asunto en la sesión pública, me permito aclarar la motivación de dos cuestiones, a saber:

- a) Explicar que la configuración, teórica y jurídica, de la omisión legislativa relativa.
- b) Explicar la excepción de la inmodificabilidad de las reformas electorales (90 días antes del proceso electoral a aplicar).

3i4. Esta opinión aclaratoria, por tanto, tiene por objeto replicar algunas consideraciones de la minoría que, a mi juicio, resultan infundadas, al margen de las consideraciones mayoritarias de este Pleno que han sido aprobadas en esta sentencia.

**I. EL PROBLEMA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA**

3i5. En la teoría general de la interpretación, se distinguen diferentes técnicas de construcción jurídica, a saber: *a)* lagunas (normativas y axiológicas; *b)* las jerarquías axiológicas; *c)* las excepciones implícitas; *d)* las normas implícitas<sup>51</sup>. Como lo señale en la sesión, la posición minoritaria no tiene claro las tesis de estas doctrinas en sus consideraciones más básicas.

3i6. La tesis minoritaria, a mi juicio, confunde estas técnicas que son utilizadas para colmar lagunas o antinomias por parte de un juez a partir de la construcción jurídica como técnicas para reducir la vaguedad de las normas, con las omisiones normativas que son constitucionalmente relevantes y que, por tanto, el juez constitucional puede declarar como inválidas para obligar al legislador a normar esa laguna, antinomia o vaguedad del Derecho, siempre que exista obligación constitucional del legislador a hacerlo.

<sup>51</sup> Véase Guastini, Ricardo (2015): *Interpretación y construcción jurídica*, en Isonomía, núm. 43, octubre, pp.11-48.

317. Luego lo central a discutir en una omisión normativa (laguna o antinomia o vaguedad en general) radica en la obligación constitucional que un juez advierte en un caso concreto para legislar en donde puede ser absoluta o relativa, según la jurisprudencia de la SCJN.

318. En consecuencia, en el caso concreto se debe examinar, como se hace en la sentencia, si el legislador tiene o no la obligación de legislar en la materia omitida. En nuestra opinión esa obligación es objetiva, clara y expresa, porque:

- a) La constitución general establece, desde 2014, la obligación a las legislaturas a regular la figura de la elección consecutiva y así lo ha ido haciendo el Congreso Local.
- b) Esta obligación de libre configuración como lo reconoce la Corte implica el deber de legislar siempre a partir de ciertos deberes constitucionales, en donde la igualdad ante la ley es una obligación fundamental.
- d) Luego si un legislador local realiza reformas para regular las reglas de separación de los cargos en una reelección, la constitución local le impone esos deberes de tratar con igualdad las calidades que establecerá para ejercer ese derecho a ser electo por medio de una reelección.
- e) Por lo tanto, lo que se debe examinar es si en el caso existe o no obligación constitucional de legislar.

319. Por las razones expresadas en la sentencia, la obligación de trato igualitario es un deber constitucional del legislador a la hora de legislar la separación del cargo porque:

- a) Existe jurisprudencia consolidada de la SCJN, exactamente aplicable al caso, en donde las distinciones ilegítimas en las regulaciones de las separaciones del cargo son inconstitucionales, como en el caso.
- b) Luego el test de proporcionalidad que se hace en la sentencia para examinar la cláusula de igualdad política, es suficiente para declarar la omisión porque el legislador regula de manera deficiente e incompleta sus deberes.

320. No es dable, además, señalar que el legislador hizo una excepción implícita para regular una exclusión a la regla de no separarse del cargo municipal, porque justamente, sea consiente o no el legislador en ello

(intencionalismo legislativo), tal excepción resulta inconstitucional por la omisión que viola el trato de la igualdad política.

321. Para que la excepción sea válida, por tanto, se necesita pasar el test de proporcionalidad que no se hace ni siquiera en la tesis minoritaria.

### I. EL PROBLEMA DE LA INMODIFICABILIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES

322. En segundo lugar, resulta falso el argumento de la minoría de que no exista base legal para obligar a legislar en forma retroactiva a la fecha de su publicación de la reforma (1 de octubre de 2020), para que la misma surta sus efectos en este proceso electoral 2021.

323. La tesis minoritaria pasa de largo la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia que se cita en la sentencia (11, 153, 154 y 155) para advertir, justamente, que cuando un juez constitucional, con facultades expresas como este Tribunal, hace un control de invalidez de la reforma electoral, la declaratoria de inconstitucionalidad es una excepción a la regla de la inmodificabilidad de leyes electorales, pues es ilógico dejar de proteger los derechos políticos de las personas por un plazo que, además, está sujeto a la revisión del control constitucional.

324. De igual manera, la minoría pasa inadvertido el precedente de la Sala Superior del TEPJ, también citado en la ejecutoria, en donde se señala que las omisiones legislativas son, sin duda, situaciones a legislar como excepciones al plazo constitucional de los 90 días.

325. Pero sobre todo la opinión disidente no observa, además, que la Constitución Local establece: i) que este Tribunal Constitucional Local es el que puede hacer un control abstracto de leyes electorales para el régimen interno; ii) que la propia ley establece que, en cualquier momento, se pueden examinar las omisiones normativas; iii) que existe jurisprudencia de la SCJN exactamente aplicable en donde la omisión examinada es inconstitucional; y, iv) que, en todo caso, las leyes son aplicadas en forma retroactiva en beneficio de las personas, por lo que si en tiempo se acudió a este Tribunal para declarar la invalidez por omisión, la ley que se legisle es aplicable de manera retroactiva a favor de todas las personas que tengan derecho a no separarse de sus cargos para efectos de una reelección.

326. El no hacerlo así, a mi juicio, no solo se dejan vivas omisiones inconstitucionales sino que no se le da certeza a los procesos electorales del régimen interno conforme a las facultades de control de este Tribunal, por lo que el no hacerlo por el ámbito local se obliga innecesariamente a los tribunales federales a realizarlo en tiempos más cortos, complejos y hasta materialmente irreparables. En todo caso, la justicia federal es la que diría

la última palabra sobre el tema constitucional, pero eso no impide que este Tribunal Constitucional deba asumir en forma plena sus facultades para defender la constitución local y proteger los derechos.

Razono así mi posición complementaria.

**LUIS EFRÉN RÍOS VEGA**  
**MAGISTRADO**