

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE: 005/2004 REV

AUTORIDAD RESPONSABLE: **XXI**
CONSEJO DISTRITAL ELECTORAL DE
SINALOA CON CABECERA EN EL MUNICIPIO
DE CONCORDIA, SINALOA.

PROMOVENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

TERCEROS INTERESADOS: NO HUBO
MAGISTRADO PONENTE: JESÚS MANUEL
ORTIZ ANDRADE

SECRETARIO: GLORIA ICELA GARCÍA
CUADRAS

Culiacán de Rosales, Sinaloa, a cuatro de septiembre de dos mil cuatro.

VISTOS para resolver los autos del expediente citado al rubro,
integrado con motivo del recurso de revisión promovido por Partido
Revolucionario Institucional, por conducto de su Representante el C.
ALBERTO ZATARAIN CHÁVEZ, en contra del acuerdo dictado por el XXI
Consejo Distrital Electoral del Estado de Sinaloa con cabecera en el municipio
de Concordia el día 16 de agosto del año en curso, y

R E S U L T A N D O

1. En sesión Especial del 16 de agosto del año 2004, el XXI Consejo
Distrital Electoral, con sede en el Municipio de Concordia, Sinaloa, emitió el
acuerdo siguiente:

"Se aprueba la solicitud de registro de la planilla a Presidente Municipal, Sindico Procurador Propietario y Suplente, así como Regidores Propietarios y Suplentes por el principio de Mayoría Relativa del Municipio de Concordia, Sinaloa, presentado por el Partido Acción Nacional, y con base en el cual se expidió constancia de registro de dicha planilla municipal."

2.- Con fecha 19 de Agosto de 2004 a las 23:40 (veintitrés horas con cuarenta minutos) ante el XXI Consejo Distrital Electoral con cabecera en el municipio de Concordia, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de revisión en contra del acuerdo que ha quedado precisado en el resultando que antecede.

3.- El día 22 (veintidós) de agosto del año en curso a las 9:27 horas (nueve horas con veintisiete minutos), en la Oficialía de Partes de este Tribunal, se recibió el Expediente remitido por el mencionado Consejo Distrital, en el cual consta el informe circunstanciado en el que expresó que el promovente del recurso tiene acreditado su personería ante esa autoridad Electoral; así mismo, remitió las demás constancias relativas al trámite del recurso de referencia. En la misma fecha, el Presidente de este Órgano Jurisdiccional, turnó la documentación recibida al Secretario General para que efectuara la certificación prevista por el artículo 222 de la Ley de la Materia, lo cual realizó y se ordenó radicar el recurso bajo el Expediente Número 005/2004 REV.

4.- Que mediante proveído de fecha 23 de agosto del presente año, el secretario general de éste tribunal envía requerimiento a la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado, a fin de que informe si el señor SEBASTIAN ZAMUDIO GUZMAN es servidor público adscrito a dicha entidad, si es así desde que tiempo, así como la fecha en que le fue efectuado su ultimo pago en concepto de salario; así también, informe si el antenominado cuenta con licencia que le haya sido otorgada en los términos reglamentarios.

5.- Como contestación al requerimiento anterior, la Secretaría de Educación Pública y Cultura, envía oficio sin número de la misma fecha de su requerimiento, en donde es de advertirse que firma otra persona en ausencia del director de recursos humanos ciudadano Jesús Pelayo Huevo, en dicho escrito se comunica que efectivamente la mencionada persona es servidor público con antigüedad en el servicio desde septiembre de 1990, agregando además que le fue pagado su sueldo hasta la primer quincena del mes de agosto y en relación a que si el mencionado trabajador cuenta con licencia, la Secretaría informa que después de haber revisado su expediente no se encontró que se le haya otorgado licencia sin goce de sueldo en los referidos términos. Acto seguido el 24 de agosto este tribunal solicitó informe complementario solicitando de nueva cuenta a la Secretaria de Educación Pública y Cultura que refiriera si el profesor Sebastián Zamudio Guzman es servidor público adscrito a esa Secretaría o a los S.E.P.D.E.S.; contestando a su vez, dicha autoridad el mismo día de su requerimiento informando que el profesor mencionado está adscrito a la

Secretaría de Educación Pública y cultura.

6. Que espontáneamente a las 13:52 horas (trece horas cincuenta y dos p.m.) del día 26 de agosto de 2004 ante este tribunal el C. Javier Castellón Quevedo, representante del Partido Acción Nacional, hizo llegar un escrito mediante el cual anexa tanto las solicitudes de licencia sin goce de sueldo que hace el C. Sebastián Zamudio Guzmán con respecto a las plazas que, como maestro de secundaria ocupa en diferentes localidades, como también anexa memorándum con fecha 25 de agosto de este año en el que el C. Jesús Durán Castro Director de Educación Media le comunica que se le han concedido las licencias solicitadas sin goce de sueldo por el término comprendido entre el 13 de agosto al 15 de noviembre del año en curso.

7.- Que con fecha 27 de agosto del presente año, el mismo representante del Partido Acción Nacional hace llegar a este tribunal escrito mediante el cual anexa la licencia otorgada por el Director del Colegio de Bachilleres del Estado al profesor Sebastián Zamudio Guzmán así como memorándum signado por el Director de Escuelas Secundarias con fecha 26 de agosto autorizándole la licencia a sus plazas en un término comprendido del 13 de agosto al 15 de noviembre del año en curso.

8.- Que vistas las contradicciones y discrepancias en las documentales allegadas al presente recurso tanto por la parte actora como por los diferentes escritos que el partido Acción Nacional presenta ante este resolutor, se advierte la necesidad de que en uso de la facultad conferida

en el párrafo segundo del artículo 224 de la ley Electoral, la Presidencia ordena se **efectúen diligencias para mejor proveer** haciendo un requerimiento con fecha 27 de agosto del año en curso, dirigida a los titulares de la Secretaria de Educación Pública y Cultura y al Director del Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa; haciéndoles saber dichas contradicciones a fin de que contesten aclarando los hechos y por consiguiente la situación del profesor aquí impugnado.

9.- Del requerimiento antes descrito se obtuvo contestación en fecha 30 de agosto del año actual por parte del Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa; mediante el cual dicha institución informa que el día 13 del mes de agosto del año en curso el profesor Sebastián Zamudio Guzman elevó a esta Dirección General solicitud de permiso sin goce de sueldo de las plazas que ocupa en el municipio de concordia y que, en fecha 17 del mismo mes y año esa dirección general le otorgó la licencia solicitada durante el período comprendido del día 13 de agosto al día 15 de noviembre del presente año.

Por su parte la Secretaria de Educación Pública y Cultura del Estado de Sinaloa dio contestación al requerimiento hecho por este tribunal en fecha 1 de septiembre, dicho documento lo suscribe su titular, ingeniero Jesús Antonio Malacón Díaz quien tiene a bien informar lo siguiente: ..."con base al expediente personal que obra en esta Secretaría, se encuentra acreditada que el C. Sebastián Zamudio Guzmán cuenta con licencias sin goce de sueldo...", agregando que dichas licencias de las diferentes plazas que ocupa el profesor fueron autorizadas en fechas 25 y 26 del mes de

agosto debido a que fue cuando se recibió la solicitud con fecha 13 del mismo mes en esa dependencia, por lo tanto la autorización es concedida por 95 días con efectos a partir del mismo 13 de agosto.

10.- El Instituto Político enjuiciante, ofreció pruebas en los términos siguientes:

A) DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en copia certificada de la solicitud de registro de candidaturas a Presidente Municipal, Sindico Procurador y Regidores de Mayoría Relativa, con todos sus anexos, presentada por el Partido Acción Nacional, ante el XXI Consejo Distrital Electoral con sede en el Municipio de Concordia, Sinaloa

B) DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistentes en copia certificada del acta de sesión del XXI Consejo Distrital Electoral, levantada el día 16 de agosto del presente año.

C) DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en copia certificada de la constancia de registro de Presidente Municipal, Sindico Procurador y Regidores de Mayoría Relativa, del Partido Acción Nacional, expedida por el XXI Consejo Distrital Electoral.

D) DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en la constancia expedida por la dirección de educación secundaria de la Subsecretaría de Educación básica de la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado de Sinaloa, en la que se certifica que el C. Sebastián Zamudio Guzmán, esta actualmente activo en sus actividades laborales, sin goce de licencia alguna.

E) DOCUMENTAL. PUBLICA. en el testimonio del acta notarial levantada el 16 de agosto de 2004, por el C. Eduardo Vizcarra Sánchez, notario público No. 188 del estado de Sinaloa con residencia en la ciudad de concordia, municipio del mismo nombre, que contiene la interpelación hecha al presidente del XXI consejo Distrital Electoral, para que manifieste si en el expediente del **C. Sebastián Zamudio Guzmán**, obra algún documento que acredite que el mismo gozaba de licencia o permiso para separarse de su encargo de maestro de escuela del sistema educativo oficial.

F) INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES. Consistentes en todas las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo del presente recurso, en todo lo que beneficie al partido que presento, misma que se relaciona con todos y cada uno de los hechos y agravios del presente medio de impugnación.

G) PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA. Consistentes en todo lo que beneficie a los intereses del partido que presento.

11.- El Presidente de este Tribunal, mediante proveído turnó el Expediente en que se actúa a la Sala Sur, para que formule proyecto de resolución y lo someta a consideración del Pleno, y:

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Este Tribunal en Pleno, es competente para conocer y resolver del recurso de revisión interpuesto por el Partido actor, de conformidad con el párrafo sexto del artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa y los numerales 48, 201, 205 Bis fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa y los numerales 1º, 4º, inciso d) del Reglamento Interior de este Tribunal.

SEGUNDO.- Atento a lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, sus disposiciones son de orden público y reglamentan las normas Constitucionales relativas a las instituciones políticas y la función estatal de organizar las elecciones. Por otra parte, de acuerdo con lo que establece el artículo 48 de la mencionada legislación, corresponde al Tribunal Estatal Electoral revisar los actos y resoluciones de las autoridades electorales como el órgano encargado por mandato Constitucional, a través de la resolución de los recursos, de dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, garantizando que las actividades desarrolladas en las mismas, se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

TERCERO.- El partido político actuante, en su escrito de interposición del recurso, expresó relación sucinta de hechos en que basa la impugnación, los preceptos legales supuestamente violados y los agravios, mismos que se transcriben textualmente a continuación:

A G R A V I O S

I.-Se viola en perjuicio del partido al cual represento, el artículo 15 párrafo primero, de la constitución política del estado de Sinaloa y el 47 párrafo primero, fracción II párrafo segundo de la ley electoral del estado de Sinaloa, ya que los mismos establecen que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, se realizara a través de un organismo publico autónomo, donde se deben observar invariablemente los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, la violación al principio de legalidad, se pone en evidencia, al haberse aceptado como procedente la solicitud de registro de candidatura a Presidente Municipal, Sindico Procurador y Regidores de Mayoría Relativa del municipio de Concordia, Sinaloa, presentada por el Partido Acción Nacional, y habérsele expedido la constancia de registro respectiva, siendo que en dicha planilla municipal figura como candidato a Presidente municipal, el C. Sebastián Zamudio Guzmán.

Y tomando en cuenta que dicha persona, tiene empleo de maestro de escuela oficial, debió haberse separado de dicho empleo por lo menos 90 días antes de la elección, según lo establece el artículo 115 fracción III de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Y además al no haber apreciado el incumplimiento tan grave al precepto constitucional que consagra los requisitos de elegibilidad, para ser candidato a Presidente Municipal, en su justa y real dimensión, y como consecuencia haber negado el registro de la candidatura a Presidente Municipal al candidato impedido, se violo gravemente el Principio de Legalidad.

II.- La violación flagrante al artículo 115 fracción III de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que ya quedo plenamente acreditada en el punto anterior, no tiene ninguna justificación dentro del marco normativo electoral vigente en el estado de Sinaloa.

En el supuesto caso que se argumentara que el artículo 114 de la Ley Electoral del Estado, en su párrafo primero establece que: "recibida una solicitud de registro, se analizara si cumple los requisitos señalados en el artículo anterior" y si se adujera además que el artículo 113 (que es el que se refiere a los requisitos que habrán de cumplirse al formular la solicitud de registro de candidatura) no señala de manera especifica que se presente documento en que conste el otorgamiento de la licencia de empleo de maestros del sistema educativo oficial, del gobierno, deberá aclararse que tal argumento carece de validez

jurídica, pues es otro artículo de la misma ley electoral vigente en la entidad; el 18, el que se establece que para poder figurar como candidato a Presidente Municipal, se observara lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Es decir, es otro artículo (el 18), pero de la misma ley electoral, el que remite a las disposiciones de la Constitución local, que son las que consagran los requisitos para poder figurar como candidato a presidente municipal.

Además el propio artículo 114, en la segunda parte de su párrafo tercero que: "..... en su caso, no se registrar la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos".

Y abundando en razonamientos, debe precisarse que aunque no hubiera en la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, un precepto que expresamente remita al artículo 115 Constitucional Local, aun así, dicha disposición prevalece sobre cualquier disposición legal de carácter reglamentario o secundario, como lo es la multicitada Ley Electoral.

Y para dejar finiquitada la cuestión, basta citar el artículo 158 de la ley suprema local, que a la letra dice: "esta constitución es la ley fundamental del gobierno interior del estado y nadie puede estar dispensado de acatar sus preceptos, los cuales no perderán su fuerza y vigor aun cuando por la violencia se interrumpa su observancia.

En el caso de las personas que aspiran a figura como candidato a presidentes Municipales y que tienen una plaza de maestro en el sistema educativo oficial, tampoco puede alegarse validamente que no es necesario tener licencia para separarse de su empleo, conforme a lo establecido por el artículo 143 de la Constitución local que preceptúa: "en el estado nadie podrá desempeñar a la vez dos o mas cargos de elección popular. Quien en tal caso se viere, tendrá que optar por alguno. Tampoco podrán reunirse en una misma persona, dos o mas empleos por los que se disfrute sueldo, exceptuándose los de enseñanza y beneficencia publica".

Y afirmo que tal argumento no es valido por las razones siguientes: el espíritu de esta disposición Constitucional se refiere en primer término a la imposibilidad legal para que nadie desempeñe a la vez dos cargos de elección popular, y en segunda parte a la misma imposibilidad legal, pero referida a empleos (no a cargos de elección popular). Y es aquí donde pudiera pensarse, prima facie, que el artículo 143 no establece prohibición para que desempeñen, a la vez, un cargo de elección popular (por ejemplo, presidente) y un empleo de gobierno, (por ejemplo; maestro), y si podría ser valido dicho razonamiento, si no existiera la fracción III del artículo 115 de la misma Constitución local, en la cual se establece como condición para poder aspirar al cargo de Presidente Municipal, el no tener empleo, cargo o comisión de gobierno federal, estatal o municipal. Disposición clara y contundente, que no admite dudas o interpretaciones desviadas y a conveniencia.

Para que tuviera excepción este ultimo precepto, la misma tendría que estar contenida en su mismo texto, o en su caso en el artículo 143 de la misma Constitución, como tercera hipótesis

en la cual estableciera que no podrá desempeñarse a la vez, un cargo de elección popular y empleo de gobierno, por el que se disfrute sueldo, exceptuándose los de enseñanza y beneficencia pública, situación que no se da, ni por asomo, en el texto de la Constitución local.

Para concluir, es pertinente aclarar que sobre este tema específico existe tesis de jurisprudencia firme de la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la que reviste carácter obligatorio en los términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que a la letra establece: "La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las Autoridades Electorales Locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-Electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas". Tesis que a continuación se transcribe:

REGIDOR DE AYUNTAMIENTO. SU DIFERENCIA CON LOS REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O GOBERNADOR (Legislación del estado de Sinaloa) .-

De una interpretación de los artículos 25, fracción IV y 56, fracción V de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, se desprende que el constituyente local al establecer la normatividad relativa a diputados y gobernador previó que no pueden ser electos al cargo determinados funcionarios, es decir, estableció de manera limitada un catálogo de puestos y cargos relevantes (secretarios, subsecretarios, titulares de cualquiera de las entidades de la administración pública estatal o paraestatal. Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, procurador general de justicia, entre otros), que son incompatibles con aquellos de elección popular, en consecuencia, no es dable aspirar a una diputación o ejercer la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, sin haberse separado de éstos al menos noventa días antes de los comicios de que se trate. Sin embargo, respecto a los regidores, solamente previó como incompatibilidad del cargo, tener empleo, cargo o comisión de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal; así como ser titular, director o sus equivalentes, respecto de los organismos públicos paraestatales, en el entendido de que, quien pretenda ocupar el cargo en cuestión deberá separarse de ellos, cuando menos noventa días antes de la jornada electoral. La intención del legislador es clara al no distinguir en la fracción III del artículo 115 que deba existir rango o nivel jerárquico en el cargo o empleo en cualquiera de los ámbitos de gobierno, para que sea incompatible con el cargo a regidor del ayuntamiento. La consideración anterior, adquiere mayor sustento al analizar lo preceptuado en la fracción III del artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal, en el que reitera los requisitos que exige la Constitución del Estado, para ocupar el cargo de regidor, con lo cual se confirma la intención del Constituyente al establecer diferentes requerimientos para ser diputado o gobernador, por un lado, y regidor del ayuntamiento, por otro. Sin bien es cierto que el juzgador debe interpretar el contenido de la ley haciéndola evolucionar para adaptarla las nuevas circunstancias sociales y políticas, también lo es que, no puede romper con el ordenamiento legal y crear un sistema legislativo propio; es

decir, debe perseguir el contenido jurídico que se encierra en la ley, de acuerdo con las circunstancias de toda índole que existen en el momento de aplicarla y desentrañar su verdadera finalidad.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-069/98.---Partido Revolucionario Institucional.---24 de septiembre de 1998.---Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-073/98.---Partido Revolucionario Institucional.---24 de septiembre de 1998.---Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-074/98.---Partido Revolucionario Institucional.---24 de septiembre de 1998.---Unanimidad de votos.

Revista *Justicia Electoral* 1998, suplemento 2, páginas 21-22, Sala Superior, tesis S3ELJ07/98

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 201-202.

CUARTO.- Con fundamento en el artículo 243 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, se advierte que las pruebas aportadas por el partido político actor las que se encuentran descritas en los incisos B al D del Resultando **10**, son consideradas como documentales públicas; por lo tanto, se les otorga pleno valor probatorio. En cuanto a la probanza contenida en el inciso E del citado resultando consistente en la escritura pública número 1,425 (mil cuatrocientos veinticinco) volumen V del protocolo del notario si bien es cierto que esta expedida por un fedatario público, no es menos cierto que de su contenido se advierte que se trata de protocolizaciones de actas donde consta el testimonio de un tercero; por lo tanto, no consigna hechos que le consten directamente al notario por no haber sucedido ante su fe, siendo éste el requisito para considerarla como documental pública en los términos de la fracción IV del artículo 243 de la Ley Electoral. En cuanto a la documental que se menciona en el inciso A del mismo Resultando, cabe señalar que no se considera documental pública, debido a que es un documento que hizo llegar ante la autoridad electoral un particular como lo es un partido político, por lo que estas ultimas dos probanzas solo tendrían valor probatorio pleno cuando adminiculadas con otras puedan generar la

convicción de la veracidad y certeza de los hechos lo cual no se da en el presente caso.

QUINTO. Con relación a los agravios del partido impugnante, y específicamente por lo que se refiere a la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que invoca y cita *ad litteram*, este Tribunal hará el estudio correspondiente examinando la aplicabilidad en cuanto al fondo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución del Estado a la luz de las consideraciones que posteriormente se expresan.

Es de expresarse, desde luego, que este Tribunal no desconoce la tesis de jurisprudencia que se invoca ni la obligatoriedad que le asigna el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, pero tampoco desconoce que las tesis de jurisprudencia son criterios de interpretación formados con precedentes surgidos en casos que guardan semejanza, pero que no son inmutables, sino susceptibles de modificación en vista de criterios diferentes, otra forma de enfocar y analizar los hechos, o bien, ante la presencia de nuevos elementos, sobre todo de naturaleza jurídica que aun habiendo estado presentes cuando se emitieron las anteriores sentencias, no hayan sido objeto de análisis por este Tribunal ya que si en alguna parte de la administración pública se debe estar abierto al ejercicio de la razón esa parte es, precisamente, la que constituyen los tribunales.

Así las cosas, lo primero que tiene que decirse con relación al artículo 115 fracción III de la constitución del estado de Sinaloa, cuya trasgresión alega

el partido recurrente, es que es engañosamente sencilla, pues ciertamente, *prima facie*, en los términos de dicha disposición, para ser regidor o síndico procurador del Ayuntamiento se requiere, entre otras cosas: "No tener empleo, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, ni ser titular, director o su equivalente de sus respectivos organismos públicos paraestatales" --añadiéndose a renglón seguido--: "Los ciudadanos antes referidos, podrán ser electos siempre que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección".

Los términos de la disposición son aparentemente claros que no parecen dejar resquicio alguno para la duda, sin embargo, eso no es así si la disposición se interpreta en el contexto dentro del que se encuentra inscrita, que obliga, por lo menos, a una interpretación sistemática de diferentes disposiciones del subsistema en el que se ubica y del sistema del que se desprende, que es el de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales aplicables en la República tal como lo dispone el Artículo 133 del mismo ordenamiento.

La afirmación anterior adquiere sentido si se advierte que, con el requisito negativo establecido en la primera parte de la referida fracción III del artículo 115, de la Constitución Política del Estado: "*no tener empleo, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal...*" se establece formal y prácticamente una limitación a un derecho político electoral, como es el de ser regidor, y más específicamente de ser Presidente Municipal --al que también le resulta aplicable-- habida cuenta que si se desempeña un empleo, cargo o comisión en cualquiera de los tres órdenes de

gobierno, por muy modesto que sea, tal derecho sufre una limitación --y no hay que decir que salvo que se separe del mismo noventa días antes de la elección, pues en tal supuesto ya no se encontraría en la hipótesis de estar desempeñando un empleo, cargo o comisión oficial-- y aquí es donde empiezan los problemas porque, entratándose de derechos, entre ellos los político-electorales, *las constituciones y/o leyes de los Estados pueden ampliar los derechos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no limitarlos*. Al respecto, como dice Elisur Arteaga "...se parte del principio, válido en todos los casos, de que tratándose de derechos a favor de los individuos, sin importar que sean humanos o políticos, cuando la Constitución limita, limita al máximo, es decir que cuando ello establece una limitación en los referidos campos, esa limitación es la máxima, y que no puede ampliarse ni por analogía ni por mayoría de razón..." (Derecho Constitucional, Editorial Harla, México 1997, p. 388).

Este criterio ha sido adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder judicial de la federación en su jurisprudencia número S3ELJ 29/2002, que se enuncia bajo el rubro:

DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLITICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACION Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 --tal es su nombre oficial y completo--

ni en el Título Quinto, que comprende del artículo 115 al 122, y no obstante que su denominación es “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, regula la estructura y organización de los municipios, dentro de la cual, en el artículo 115, fracción I, sólo se dice en el rubro que ahora nos interesa que *“cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”*, sin establecer mayores limitaciones para quienes pretendan ser electos para tales cargos.

Y hay que decir, desde luego, que el poder ser votado para un cargo de elección popular, como son los mencionados, es una prerrogativa del ciudadano, pues así se establece en el artículo 35 fracción II de nuestra ley fundamental, que claramente conceptúa como tal *“poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley”*, y esa, y las demás prerrogativas que en tal disposición se confiere a los ciudadanos sólo se suspenden en los casos previstos por el artículo 38 de la propia Carta Magna, cuyo texto es menester recordar. Dice así:

“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

“I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

"II. Por estar sujeto a un proceso criminal, por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

"III. Durante la extinción de una pena corporal;

"IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

"V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

"VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

"La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación".

Como se ve, el contar con un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno federal, estatal o municipal **no** es causa de suspensión de la prerrogativa del ciudadano de poder ser votado para un cargo de elección popular, y no podría serlo si se tiene en cuenta que la Constitución consagra no sólo la libertad ocupacional como un derecho individual, sino que el artículo 123 claramente dispone que *"toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil"*, y no sólo eso, sino que, subrayando su importancia y el compromiso del Estado mexicano con la generación de empleos dispone: *"al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley"*.

Tratamiento igual encontramos en la Constitución Política del Estado, como permite constatarlo la lectura de la fracción II del artículo 10, así como el texto del numeral 12 que es del tenor siguiente:

"Art. 10. Son prerrogativas del ciudadano sinaloense:

.....

....

"II. Poder ser votado para los cargos de elección popular, siempre

que reúna los requisitos siguientes, sin los cuales toda elección será nula.

"a). Estar en pleno uso de sus derechos.

"b). No ser ministro de culto alguno.

"c). DEROGADO

"Art. 12. Los derechos o prerrogativas del ciudadano sinaloense, se suspenden:

"I. Por la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano mexicano.

"II. Por la incapacidad declarada conforme a la ley.

"III. Por tener pendiente proceso: desde la fecha del auto de formal prisión, si se trata de un juicio del orden penal común, o desde la declaración de haber lugar a formación de causa, en los casos de omisiones, faltas o delitos oficiales.

"IV. Por la falta de cumplimiento, sin causa justificada a cualquiera de las obligaciones que esta Constitución impone al ciudadano sinaloense.

"V. Por disposición expresa de autoridad judicial en sentencia que haya causado ejecutoria.

"VI. En los demás casos que las leyes determinen.

"Una vez suspendida o perdida la calidad de ciudadano sinaloense, sólo se recobrará en la forma y términos que previene esta Constitución o la Ley respectiva.

Como se puede advertir, entre las causales por las que se pierde la prerrogativa del derecho de poder ser votado para un cargo de elección popular no figura el contar con un empleo, cargo o comisión oficial.

A la luz de lo anterior queda claro que al establecer el artículo 115, fracción III, de la Constitución del Estado, que para ser regidor se requiere *"no tener empleo, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal..."* establece, en forma negativa, una limitación a un derecho de singular importancia, como es el de poder ser votado para un cargo de elección popular, y eso es suficiente para obligar a una interpretación de

dicha disposición que vaya más allá, mucho más allá de lo gramatical, regla de interpretación que es válida y hasta obligatoria cuando la disposición es clara y en el sistema de normas no haya otras que regulen en términos diferentes la misma materia, pero si ese no es el caso, como en la especie no lo es, la sola interpretación literal no resulta admisible y debe de usarse los otros métodos de interpretación entre los que se encuentran el sistemático y funcional para incluir otras disposiciones cuya aplicación y respeto resultan inexcusables y que no fueron tomadas en cuenta por este juzgador para resolver los casos que a la postre sirvieron para establecer jurisprudencia por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que únicamente tomó como referencia para la definición de su criterio lo establecido por los artículos 25 fracción IV y 56 fracción V de la Constitución del Estado, que establecen el requisito, igualmente negativo, para quienes aspiren a ser electos al cargo de Diputado o de Gobernador del Estado, no ocupar **determinados** cargos, cuando menos noventa días antes de la elección, este Tribunal no tomó en cuenta las disposiciones de la Constitución General de la República y del propio Estado que señalan los casos en que se suspenden las prerrogativas del ciudadano de poder ser votado para un cargo de elección popular.

En suma, y a reserva de volver sobre el tema, hay que recordar que en la interpretación de la Constitución se aplican varios principios, entre los que cabe recordar, en esta parte, el de **no restricción**, conforme al cual ninguna disposición debe ser interpretada en el sentido de restringir

derechos fundamentales; también el **sistemático**, de acuerdo con el cual toda norma debe entenderse en el contexto de un sistema; si el sistema tiende a la promoción, verbigracia, de los derechos fundamentales o de la participación de la ciudadanía en las contiendas democráticas, no es admisible una interpretación adversa a esos derechos, el de **ponderación**, cuya finalidad es evitar una interpretación deliberadamente excesiva o que pueda ir más allá de la intención del legislador, así como el de **funcionalidad**, de acuerdo con el cual se debe evitar toda interpretación que pueda considerarse inconstitucional.

Quando para el examen y valoración de los agravios contenidos en el recurso que con la presente sentencia se resuelve, se expresa la necesidad de que en la interpretación de la fracción III, del artículo 115, de la Constitución del Estado, se privilegie la aplicación de los principios de no restricción, sistemático, de funcionalidad y porque no de ponderación, sobre el gramatical o literal, se tiene como propósito dar sentido y plena vigencia por sobre todo a los derechos --sean humanos o político-electorales-- pues no hay que olvidar que en su origen y en su esencia las constituciones y, en general, las leyes, tienden a limitar el poder del Estado, en favor, obviamente de los ciudadanos --empleando este concepto en términos generales (no políticos), prácticamente como un sinónimo de población-- o bien, imponerle obligaciones al Estado, en favor también de los ciudadanos.

En ese orden de ideas y en razón del espíritu de justicia y defensa de la

democracia que, en la medida de su responsabilidad, debe caracterizar a toda resolución de cualquier tribunal, señaladamente de los electorales, parece pertinente entrar a la *ratio legis* de la ya tantas veces referida fracción III del 115, e incluso contrastarla con los artículos 25, fracción IV, así como 56, fracción V, de la misma Constitución del Estado, que tratan materia equivalente o sea requisitos negativos para la elección para el cargo de Diputado y Gobernador del Estado, respectivamente.

Ciertamente no hay necesidad de profundizar mucho para indagar la *ratio legis* de los requisitos correspondientes para ser Diputado o Gobernador del Estado, pues esencialmente son los mismos que para ser Diputado o Senador del Congreso de la Unión y Presidente de la República, y esas razones son fundamentalmente histórico-políticas: impedir, en lo posible, que el poder de que se dispone con motivo o en función del cargo que se desempeña se utilice para manipular un proceso electoral o ejercer influencia sobre el electorado o sobre las autoridades electorales, es decir, romper el principio de igualdad e imparcialidad que debe regir un proceso electoral.

En efecto, es importante advertir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 55, establece los requisitos para ser diputado, tratamiento similar se encuentra en la Constitución del Estado para ser electo diputado, en su artículo 25, fracción IV.

Como se puede apreciar, el requisito negativo para poder ser electo para el

cargo de diputado, lo mismo en el orden federal que en el local, **no** es el de tener cualquier empleo, cargo o comisión, como respecto de regidores establece el artículo 115, fracción III, de la Constitución local sino, como se puede apreciar, el ejercer ciertos y determinados cargos, todos ellos de alta jerarquía político-administrativa; de mando de la fuerza pública o en la judicatura, que en la original, antigua y realista terminología de la Constitución llamaríamos *altos funcionarios*, en razón, precisamente, del poder e influencia de que sin duda se ha dispuesto históricamente desde esas posiciones, que entrañan sin duda poder, que puede ser más o menos grande, según la habilidad y la ambición de quien lo detente y la forma en que lo ejerza. En suma, como ya se ha dicho, se trata de garantizar al máximo la imparcialidad en los procesos electorales.

Ese tipo de previsiones se reiteran cuando se trata de la elección del titular del Poder Ejecutivo, lo mismo en el orden federal que en el local. En efecto, en el primer supuesto, la Constitución general, en su artículo 82, fracciones V y VI, establece como requisitos para ser Presidente los siguientes:

“V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.

“VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección”.

En el segundo supuesto, la Constitución del Estado, en su artículo 56, fracción V, contiene un tratamiento equivalente al exigir como requisito negativo:

"V. No haber sido Secretario, Subsecretario o titular de cualesquiera de las entidades de la Administración Pública Estatal o Paraestatal; Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, Procurador General de Justicia; Juez de Primera Instancia, Recaudador de Rentas o Presidente Municipal, Diputado y Senador al Congreso de la Unión, que se encontrare en ejercicio; haber tenido mando de fuerza de la Federación, Estado o Municipios o ser Ministro de cualquier culto. Los ciudadanos antes referidos, con excepción de los Ministros de los cultos, podrán ser electos, siempre que se separen de sus cargos cuando menos 90 días antes de la elección".

Refiriéndose a las disposiciones antes citadas, don Felipe Tena Ramírez dice lo siguiente:

"Los requisitos que ellas fijan son de índole negativa, pues consisten en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección" (Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 277).

Por su parte, Elisur Arteaga expresa que "los requisitos que en la actualidad existen para ser presidente de la República son el producto del desarrollo político y constitucional del país; se ha legislado con vista a impedir abusos, frenar excesos, evitar abusos de poder y excluir injerencias, internas y externas, graves. Las limitantes, obra de diferentes legisladores, están encaminadas a eliminar la posibilidad de que se reiteren los abusos de López de Santa Anna y Porfirio Díaz; las ingerencias groseras y graves del clero católico y órdenes monásticas; impedir que potencias extranjeras, sobre todo los Estados Unidos de América, intervengan en la política mexicana. Se ha normado tomando en consideración una realidad específica. Esto ha llevado a encontrar y consignar principios propios". (ob.

cit. P. 372).

Más adelante, refiriéndose a la fracción VI, del artículo 82, dice que la historia de esta fracción es parecida a la precedente (no estar en el servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección), expresando que “también ha sido usada para conservar al grupo revolucionario en el poder y para neutralizar a quienes pretenden alcanzarlo mediante las selecciones”.

Enseguida añade:

“La idea original también apareció en el proyecto de Carranza:

“VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, a menos de que se separe de su puesto sesenta días antes de la elección”.

Asimismo fue el constituyente quien aumentó el plazo a tres meses. También fueron Obregón y Elías Calles quienes lo reformaron en 1927 con vista a neutralizar a Francisco J. Serrano, por ese año jefe del Departamento del Distrito Federal. El plazo, de igual manera, fue aumentado de tres meses a un año. Con la medida se precipitó la renuncia de Serrano, su intento fallido de rebelarse y su asesinato, ordenado por su pariente y compadre de grado: Álvaro Obregón”.

“El necesario retiro de los jefes o secretario general de departamento administrativo y procurador, junto con la reducción del plazo de retiro a seis meses, se realizó en 1943.

“Es evidente que no obstante que otros cargos, como pudieran ser los de ministro de la corte, oficial mayor de una secretaría, diputados o senadores, pudieran dar cierta ventaja a unos en perjuicio de otros, constitucionalmente no existe la obligación de retirarse ni de pedir licencia”. (ob. cit. pp. 389-390).

Las anteriores son, en esencia, las razones legales e históricas de esos requisitos negativos para poder contender por un cargo de elección popular, lo que permite hacer una lectura y una interpretación más correcta del texto, por más que en la actualidad, por las profundas transformaciones que ha experimentado la vida democrática del país y, señaladamente, la regulación electoral, tanto en sus bases constitucionales como en la legislación secundaria, lo mismo en el orden federal que en el local, han hecho perder, si no vigencia a algunas de las razones que motivaron la introducción de los referidos requisitos, sí, al menos, fuerza argumentativa, pues ya las autoridades electorales no son órganos centralizados como lo fueran antiguamente, sino que ahora, como bien se sabe, éstas las encarnan organismos autónomos que, justamente por esa naturaleza y para subrayar su independencia se les ha conceptuado como organismos de relevancia constitucional; el financiamiento público para los partidos políticos; los topes de gastos de campañas electorales; la tipificación de ciertas conductas como delitos electorales, amén de la creación de tribunales electorales, que nacidos, en el orden federal, en el ámbito administrativo, han transitado al ámbito judicial, y si bien es cierto que en el orden local, al menos en el que corresponde el estado de Sinaloa, ese tránsito no se ha dado, también lo es que, en términos

generales, los organismos electorales no son tan fácilmente manipulables como pudo haber ocurrido con órganos centralizados, que obedecían a una estructura jerárquica.

Por lo demás, habría que ver, desde el punto de vista sociológico y político, si la separación de un individuo del cargo que desempeñaba para postularse como candidato, le limitaba o le acrecentaba la capacidad de influencia, pues es cosa de ver cómo en el pasado, y aún en el presente, son muchos los que abandonan importantes cargos públicos para sumarse a la campaña política de *su* candidato, lo que tiene una explicación más sencilla: abandonan un cargo en un gobierno que está por concluir, por la promesa o la expectativa de obtener un cargo en el gobierno próximo a iniciarse.

Sin embargo, el propósito central: la imparcialidad de las autoridades y la protección de la libertad en el sufragio, no sólo se mantienen vigentes sino que, por una serie de sucesivas e importantes reformas electorales, se ha llegado a imprimir a los procesos electorales un alto grado de confiabilidad, pero a ello no se ha llegado, es preciso subrayarlo, sobre la base de la limitación de prerrogativas al ciudadano --pues por esa vía ya se habría abolido la democracia-- no obstante lo cual sigue teniendo sentido el que quienes aspiren a un cargo de elección popular y ocupen una posición de alto nivel político-administrativo --no cualquier posición-- en cualesquiera de los órdenes de gobierno, deban separarse de la misma, justamente para precaver que utilicen recursos a su disposición y exploten su posición para construir su candidatura.

Por ello, el requisito consagrado en la fracción III, del artículo 115 de la Constitución del Estado para ser regidor o síndico procurador del Ayuntamiento, exigible también para ser Presidente Municipal: *“No tener empleo, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, ni ser titular, director o su equivalente de sus respectivos organismos públicos paraestatales”*, parece no sólo excesivo, pues se pierde de vista la razón de ser del requisito, sino paradójico, pues resulta que para contender por un cargo mucho más modesto, como es el de Presidente Municipal, la exigencia es mucho más rigurosa que la establecida para contender por el cargo de mayor importancia político-administrativa de la entidad, como es la de Gobernador del Estado, y eso resulta poco razonable.

Es más: en esta misma fracción III del 115 se advierten dos tratamientos claramente diferentes, pues la exigencia de “no tener empleo, cargo o comisión” se refiere a la administración centralizada, sea federal, estatal o municipal; en cambio, entratándose de la administración paraestatal, la limitación sólo alcanza al titular, director o equivalente del organismo público de que se trate, es decir, a quien lo encabece, no a los demás empleados, desde el segundo al último nivel jerárquico, dando ello lugar a una notoria desigualdad en el trato, pues mientras que un empleado de la administración pública centralizada, por más modesto que sea el cargo que desempeñe, conforme a la interpretación que defiende el partido recurrente, se estaría afectando por tal limitación, uno de un organismo o empresa de la administración pública paraestatal o paramunicipal, del segundo al último nivel jerárquico, así tenga un poder económico notorio y

notablemente superior al de un empleado de la administración centralizada, así como una mayor influencia política, no estaría afectado por tal limitación, lo cual resulta discriminatorio en perjuicio de los empleados de la administración pública centralizada en cualquier orden de gobierno.

Por ello, una interpretación literal y aislada de la fracción III, del artículo 115, puede y debe ser rechazada a la luz de las muchas consideraciones vertidas en esta sentencia pues la adopción de un criterio como ese conduce a una conclusión que ahora se considera fuera del contexto legal, como es la que se pretende se configure en el caso que ahora ocupa nuestra atención: se deje sin efecto el registro como candidato a Presidente Municipal de una persona por el hecho de ser profesor en diferentes escuelas secundarias del sistema educativo estatal establecidas en el municipio de Concordia, pues el desempeño de tal función --tan reconocida desde los más diversos ángulos-- constituye un empleo o cargo público, por más que desde esa posición, difícilmente podría considerarse que está en condiciones de ejercer una influencia de tal envergadura sobre el aparato electoral o los electores que rompería el principio de imparcialidad.

Si bien es cierto que el requisito de *"no tener empleo, cargo o comisión..."* ya figuraba en el texto original de la Constitución vigente --expedida el 22 de junio de 1922 "reformando la del 25 de agosto de 1917-- y que lo predicaba únicamente respecto del Estado y del municipio, también lo es que en forma inmediata agregaba: **"ni mando de fuerza pública en la**

municipalidad, por lo menos tres meses antes del día de la elección” lo que significa claramente que si se tuvo en mente una distinción, pues entonces como ahora “*tener mando de fuerza pública en la municipalidad*” constituía un empleo, cargo o comisión, de modo que si no se hubiera tenido en mente una distinción, tal añadido hubiera resultado superfluo, pero es claro que si se tuvo en mente hacer distinciones, y si la limitación se orientó de manera específica a quienes detentaran mando de la fuerza pública fue porque en aquél entonces, a unos cuantos años de concluida la lucha armada y cuando el país apenas reiniciaba su vida institucional, quienes detentaban mando en la fuerza pública tenían mucha proclividad a escalar las posiciones políticas.

Cierto es que tal precisión era superflua, pero sólo lo era en parte: en lo que se refería al Estado y al municipio, pues alguien originario o vecino de un municipio podría tener en el mismo mando de fuerza pública *federal*, y ese supuesto ya no estaba incluido en la primera parte de la disposición, y eso justificaba el añadido.

De todo ello se tuvo, sin duda, plena conciencia. De lo que el constituyente local de tal año no estuvo consciente fue de que con tal disposición estaba transgrediendo una prerrogativa del ciudadano plasmada en la entonces reciente constitución de 1917 --que sólo tenía cinco años de haber sido expedida-- lo que podría entenderse y hasta justificarse porque, por lo general, más en aquella lejana época, los legisladores no eran --como no lo son en la actualidad en la generalidad de los casos-- expertos en Derecho y, específicamente en técnica constitucional y legislativa, pero esas

incoherencias **deben ser subsanadas**, en su oportunidad, por los tribunales, **no preservadas** por los mismos.

Lo que si no tiene justificación, por más que responda, en el fondo, a la misma explicación, es la reforma hecha a esta fracción III del 115, publicada en "*El Estado de Sinaloa*", órgano oficial del gobierno del Estado, de 27 de enero de 1984 (cuyo procesamiento ocupó, tan sólo, un mes, pues la iniciativa de reforma constitucional había sido presentada el 26 de diciembre de 1983) para quedar como ahora se lee, y que, como es patente, amplió la exigencia de no tener "*empleo, cargo o comisión*" a no ocupar ninguno en el orden federal, como si el de presidente municipal fuera un cargo de mayor relevancia que el de gobernador del Estado, lo que no se compadecía con el espíritu municipalista que campeaba en algunas políticas del entonces titular del Ejecutivo federal y que, como era obligado entonces, se reflejaba en el ámbito local.

En efecto, en la iniciativa correspondiente se dijo:

"Los artículos 115 y 116 del Proyecto, relativos a los requisitos para ser Regidor y Presidente Municipal, aclaran el concepto de vecindad para efectos electorales y precisan el requisito negativo de que el aspirante a alguno de esos puestos no debe ocupar cargo alguno, comprendiendo tal prevención no sólo al Gobierno Federal, Estatal y Municipal, sino ampliándola a los titulares de los organismos públicos paraestatales de las tres instancias de gobierno" (página 8 de la iniciativa).

Como se ve, sin mayor conciencia del origen y sentido de los requisitos para ocupar un cargo de elección popular, y como es patente, sin pararmientos en el atropello que significaba a la prerrogativa del ciudadano de poder ser votado para un cargo de elección popular, inconsecuencia que además de ser advertida y censurada, debe ser desaplicada por los tribunales correspondientes, como lo es este Tribunal Estatal Electoral, en primer instancia.

Pero como ocurriera con el texto original de 1922, en la reforma de 1984 también se hizo una distinción.

En efecto, además de ampliar el requisito de no tener “empleo, cargo o comisión” a no detentar ninguno en el gobierno federal, también se dijo: **“ni ser titular, director o sus equivalentes de sus respectivos organismos paraestatales...”**.

Y en este caso, como resultaba obvio, sí se hizo una distinción, pues la limitación se dirigió únicamente a los titulares de los organismos paraestatales, no al resto de los empleados, del segundo al último nivel jerárquico, a quienes, por ello, sí se les respeta sus prerrogativa de poder ser votado para un cargo de elección popular, contrario a lo que ocurre con los de la administración centralizada, a quienes por virtud de la misma les es transgredida en términos absolutos, discriminación que no es admisible.

El origen de los textos constitucionales actuales que, presuntamente democráticos, tienden a igualar a todos los empleados públicos al denominarlos en forma común "servidores públicos" deriva, justamente, de las reformas emprendidas a fines de 1982, esto es, al inicio del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, que sólo en la letra lograron acabar las diferencias entre el personal burocrático, borrando las distinciones que la Constitución consagraba, particularmente para el efecto de fincamiento de responsabilidades, en altos funcionarios, funcionarios, empleados superiores de Hacienda, empleados, etcétera, uniformándolos y englobándolos en una sola expresión: "servidores públicos", definiéndose, en general, como tal, *"a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal..."* (artículo 108) (lo que se repitió en el artículo 130 de la Constitución del Estado, según reforma de 27 de enero de 1984), y si bien es cierto que, en términos genéricos, el concepto de "servidor público" es correcto y certero, desde el punto de vista del poder político y administrativo de que disponen; de las percepciones que reciben; de las responsabilidades que tienen; de la representación que les asiste, del presupuesto que administran, etcétera, es absolutamente impropia e imprecisa y, más aún, demagógica, habida cuenta que si bien es cierto que tan servidor público es el secretario de Comunicaciones y Transportes que un simple cartero; el procurador general de la República que una mecanógrafa de una agencia del Ministerio Público; el secretario de Seguridad Pública que un patrullero o un policía de crucero; el secretario de Salud que una enfermera o camillero de un centro de salud de una comunidad rural; el secretario de Educación Pública que un profesor; el gobernador de un

Estado, que el ujier de su oficina; un presidente municipal que un empleado de recolección de basura, de panteones o de parques y jardines; un diputado que su auxiliar, etcétera.

Todos ellos, ciertamente, son servidores públicos, pues cada quien ocupa un “cargo, empleo o comisión”, pero la diferencia entre los de más alta jerarquía y los de más bajo nivel administrativo son tan patéticamente notorias, por verdaderamente abismales, que sólo quien no quiera verlo no lo advertirá, y los tribunales, que son los que encarnan por excelencia el sistema de justicia, no pueden darse el lujo de no interpretar íntegramente la ley fundamental del país.

SEXTO. Por si los argumentos anteriores, orientados a demostrar la inadmisibilidad de una interpretación meramente literal y aislada de la fracción III del artículo 115 de la Constitución del Estado, fueran pocos y/o insuficientes para lograr la adhesión a este criterio, es de invocarse los artículos 1, 23, 28 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que *ad litteram* dice así:

“Artículo 1.- Obligación de respetar los derechos.

1- Los estados partes de esta convención se compromete a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que este sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna con motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

“Artículo 23. Derechos Políticos

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

“a). de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente

o por medio de representantes libremente elegidos;

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

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

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

"Artículo 28. Cláusula Federal.

1.-

2.- con respecto a las disposiciones relativas las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe de tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y a sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta convención."

"Artículo 29.- Normas de interpretación.

Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de:

a.- Permitir alguno de los estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;"

"Artículo 30.- Alcances de las restricciones.

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta constitución, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren o razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

Como se ve, en este tratado internacional, ratificado por México el 24 de marzo de 1981, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de mayo siguiente --no obstante lo cual entró en vigor para México en la fecha de su ratificación, 24 de marzo de ese año-- no sólo ratifica el derecho de los ciudadanos de ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, sino también el tener acceso, en *condiciones generales de igualdad*, a las funciones públicas del país, y es claro que esa exigencia de **condiciones generales de igualdad** para acceder a las funciones

públicas del país, en la especie por medio de una elección, resulta vulnerado cuando para contender para el cargo de Presidente Municipal las limitaciones son mayores que para luchar por acceder al cargo de Gobernador del Estado, no obstante que aquel puede ser considerado de menor importancia que éste, y tal vulneración debe impedirse por los tribunales.

Además de lo anterior, en el punto 2 de la disposición citada, se establece claramente que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere la propia disposición atendiendo a diferentes criterios, entre los cuales no figura, ni directa ni indirectamente, el empleo que desempeñe quien pretenda aspirar a un cargo público de elección, como es, en la especie, el de Presidente Municipal, lo que pone en evidencia una diferencia palmaria entre la Constitución del Estado y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este orden de ideas, el problema a despejar ahora es el de determinar qué ordenamiento debe ceder a cuál, esto es, cuál debe considerarse de mayor jerarquía.

Para despejar esta cuestión basta con acudir a un artículo por demás polémico de la Constitución, pero absolutamente claro y definitorio: el 133, que consagra la supremacía de la Constitución, señalando la jerarquía que le confiere a los tratados internacionales. Dice así:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión

que emanen de ella y **todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Decíamos que este 133 es un artículo polémico, y lo es desde diferentes perspectivas, pero ahora no es el caso de entrar a su examen, sino únicamente ver la jerarquía que se confiere a los tratados internacionales y examinar si están a la par o por encima de las constituciones locales, que es la cuestión que nos plantea la falta de coherencia entre el artículo 115 fracción III de la Constitución local y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para ello es conveniente tener presente una ejecutoria relativamente reciente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud de la cual se abandonó el criterio que antiguamente tenía sobre la jerarquía de los tratados internacionales, y adoptó uno nuevo, conforme al cual los tratados internacionales tienen una jerarquía sólo inferior a la Constitución, lo que significa que están, jurídicamente, por encima de las leyes federales y, por consiguiente, de las locales, pero nada dice respecto de las constituciones locales, como permite constatarlo su lectura, que es del tenor siguiente:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta

Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República *a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado* y, de la misma manera, *el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas* y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

"Precedentes

"Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.".

"Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Epoca: 9a. Epoca Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.

Al respecto, antes de retomar la cuestión que nos ocupa, es pertinente subrayar que el anterior es tan sólo una ejecutoria que por consecuencia no resulta obligatoria, pero si ilustrativa del tema que nos ocupa.

Hechas las observaciones anteriores, volvamos a la cuestión central. Ha quedado claro que los tratados internacionales tienen un rango jerárquico que los ubicada en un segundo plano respecto de la Constitución, por lo que tienen primacía sobre las leyes federales y las locales, pero como nada se dice en dicha tesis de su jerarquía con relación a las constituciones locales, queda planteada tal duda, que es preciso despejar.

Para resolver tal problema hay que recordar que en un régimen federal como el nuestro coexisten cuatro tipo de órdenes jurídicos diferentes: **a).** el *federal*, producto del ejercicio de las potestadas normativas de los poderes federales; **b).** la *pluralidad de órdenes locales*, resultado del ejercicio de atribuciones normativas de los poderes de cada uno de Estados-miembros de la federación; **c).** los *municipales*, consecuencia del ejercicio de las atribuciones de carácter legislativo que tienen los ayuntamientos, órdenes jurídicos, los anteriores, a los que se alude en forma más común, pero además, y por encima de ellos, tenemos otro orden jurídico: **d).** el *nacional*, representado por la Constitución y, justamente, los tratados internacionales.

La cuestión es, desde luego, más compleja y polémica, y para generar una convicción más firme se requeriría desplegar mayor argumentación, pero eso desborda los límites de la presente resolución, y en la especie se trata únicamente de definir qué ordenamiento jurídico tiene mayor jerarquía: si la Constitución de un Estado o un tratado internacional, y la opinión de este tribunal, basado en la interpretación del precitado artículo 133, pero también, y de manera fundamental, en la interpretación sistemática de los artículos 89, fracción X; 76, fracción I, en relación con los artículos 15 y 18, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la de que los tratados internacionales priman sobre las constituciones locales.

En congruencia con lo anterior, tenemos que concluir que la fracción III del artículo 115, de la Constitución del Estado, resulta contrario al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que debe ser **desaplicada** en el caso que nos ocupa y, por consiguiente, desestimar la pretensión del partido demandante, dejando vigente, por válido, el acuerdo dictado por el XXI Consejo Distrital Electoral del Estado, que comprende el municipio de Concordia, con cabecera en la ciudad de Concordía, por virtud del cual se aprobó la solicitud de registro de la planilla a Presidente Municipal, Síndico Procurador, propietario y suplente, así como Regidores propietarios y suplentes por el principio de mayoría del municipio de Concordia, presentado por el Partido Acción Nacional, en la que el candidato a Presidente Municipal es el señor Sebastián Zamudio Guzmán.

SEPTIMO.- Hasta esta parte el examen de la cuestión ha sido de carácter genérico, esto es, no nos hemos ocupado de la circunstancia particular del candidato cuyo registro se impugnara, esto es, del tipo de empleo, cargo o comisión que, según se dice, desempeña: el de profesor en tres diferentes escuelas secundarias del municipio de Concordia, y tal circunstancia obliga a una consideración adicional, pues el de la docencia no es cualquier tipo de empleo, y decimos lo anterior no porque su desempeño, pese a su dignidad y trascendencia social, esté rodeado de privilegios --que por supuesto no lo está-- sino por otro tratamiento: el de su compatibilidad con el desempeño de otros cargos, compatibilidad que no establece cualquier ley, sino la mismísima Constitución Política del Estado.

En efecto, el artículo 143 así lo dispone, como permiten corroborarlo sus palabras:

“Artículo 143. En el estado nadie podrá desempeñar a la vez dos o más cargos de elección popular. Quien en tal caso se viere, tendrá que optar por alguno. Tampoco podrán reunirse en una misma persona, dos o más empleos por lo que se disfrute sueldo, **exceptuándose los de enseñanza** y beneficencia pública”.

Si la Constitución del Estado admite la compatibilidad del desempeño de un cargo público con uno de enseñanza, con mayor razón tiene que ser compatible con la de ser candidato a regidor, pues si estando en el desempeño del mismo puede también desempeñar un cargo de enseñanza, no hay razón alguna para que no sea compatible con la de ser

candidato a tal cargo.

Pero además de esa disposición, que en forma genérica hace compatible el desempeño de un cargo público con el de la enseñanza, hay otras que lo hacen en forma específica, como refrendando ese criterio, como es el desempeño de cargo de Procurador General de Justicia (artículo 77 *in fine*), así como cualquiera de los que componen la estructura del Poder Judicial del Estado, (artículo 102, fracción III).

Otra cuestión es el de la compatibilidad de los horarios de trabajo, pero ese es un problema de tipo organizacional de las actividades y compromisos del involucrado, pero eso no reviste carácter jurídico alguno.

Hecho el análisis anterior, parece pertinente volver a la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que el partido impugnante invoca como sustento de su argumentación con el fin de apreciarla a la luz, precisamente, de las consideraciones hechas en los puntos precedentes. Veámosla *ad litteram*. Dice así:

"REGIDOR DE AYUNTAMIENTO. SU DIFERENCIA CON LOS REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O GOBERNADOR (Legislación del estado de Sinaloa). De una interpretación de los artículos 25, fracción IV y 56, fracción V de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, se desprende que el constituyente local al establecer la normatividad relativa a diputados y gobernador previó que no pueden ser electos al cargo determinados funcionarios, es decir, estableció de manera limitada un catálogo de puestos y cargos relevantes (secretarios, subsecretarios, titulares de cualquiera de las

entidades de la administración pública estatal o paraestatal, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, procurador general de justicia, entre otros), que son incompatibles con aquellos de elección popular; en consecuencia, no es dable aspirar a una diputación o ejercer la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, sin haberse separado de éstos al menos noventa días antes de los comicios de que se trate. *Sin embargo, respecto a los regidores, solamente previó como incompatibilidad del cargo, tener empleo, cargo o comisión de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal; así como ser titular, director o sus equivalentes, respecto de los organismos públicos paraestatales, en el entendido de que, quien pretenda ocupar el cargo en cuestión, deberá separarse de ellos, cuando menos noventa días antes de la jornada electoral. La intención del legislador es clara al no distinguir en la fracción III del artículo 115 que deba existir rango o nivel jerárquico en el cargo o empleo en cualquiera de los ámbitos de gobierno, para que sea incompatible con el cargo a regidor del ayuntamiento.* La consideración anterior, adquiere mayor sustento al analizar lo preceptuado en la fracción III del artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal, en el que reitera los requisitos que exige la Constitución del Estado, para ocupar el cargo de regidor; con lo cual, se confirma la intención del Constituyente al establecer diferentes requerimientos para ser diputado o gobernador, por un lado, y regidor del ayuntamiento, por el otro. Si bien es cierto que el juzgador debe interpretar el contenido de la ley haciéndola evolucionar para adaptarla a las nuevas circunstancias sociales y políticas, también lo es que, no puede romper con el ordenamiento legal y crear un sistema legislativo propio; es decir, debe perseguir el contenido jurídico que se encierra en la ley, de acuerdo con las circunstancias de toda índole que existen en el momento de aplicarla y desentrañar su verdadera finalidad”.

Revista Justicia Electoral 1998, suplemento 2, páginas 21-22, Sala Superior, tesis S3ELJ 07/98.

Con los elementos de juicio que se desprenden del análisis hecho en los considerandos quinto y sexto de la presente resolución es posible hacer a la tesis antes citada las observaciones siguientes:

1. El análisis de la fracción III del 115, de la Constitución del Estado, que establece los requisitos para ser regidor, aplicable también para ser Presidente Municipal, lo hace en función de los artículos 25, fracción IV, así como 56, fracción V, que tratan de los requisitos para ser diputado y gobernador del Estado, respectivamente, pero como ya se dijo antes y en razón de que este tribunal en los casos analizados por la sala superior para sentar jurisprudencia no tomó en cuenta lo expresado anteriormente, principalmente en el considerando quinto es pertinente reanalizar los considerandos a la luz de las prerrogativas del ciudadano y de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del estado de Sinaloa en esa materia en concordancia con la convención americana sobre los derechos humanos, que ya vimos no establecen la limitación que aparentemente se deriva de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Local, por lo que es dable concluir que entratándose de derechos, cuando la Constitución general de la República no establece limitaciones, ningún otro ordenamiento, ni siquiera una Constitución local, puede hacerlo.

Tampoco creemos que, por las mismas razones ya señaladas, no se hizo el análisis de la fracción III del 115 de la Constitución del Estado a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que también consagra derechos político-electorales, como ha quedado demostrado con la cita que se ha hecho del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya jerarquía sobre cualquier constitución local a juicio de este juzgador está fuera de duda.

En ambos aspectos pues la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación no tomo en cuenta lo que ahora se señala.

3. La afirmación que se hace en tal tesis en el sentido de que *"la intención del legislador es clara al no distinguir en la fracción III, del artículo 115 que deba existir rango o nivel jerárquico en el cargo o empleo en cualquiera de los ámbitos de gobierno, para que sea incompatible con el cargo de regidor del ayuntamiento"* puede ser cierta en parte, pero hay que ver qué tanta aplicabilidad tiene en función de otras disposiciones ya señaladas en las que confieren derechos político-electorales, así como de las que consagran requisitos para otros cargos, como los de diputado y gobernador del Estado, como las que hemos examinado en párrafos anteriores.

También a criterio de este resolutor no tiene sentido y lógica que para el acceso a un cargo, como el de Presidente Municipal, que evidentemente es de menor importancia política y administrativa que el de Gobernador del Estado, los requisitos para el acceso al mismo sean más amplios y rigurosos que para éste.

Al establecerse mayores limitaciones para contender al cargo de elección popular de Presidente Municipal y Regidores que para otros cargos, incluso de mayor jerarquía, consideramos que viola el principio de igualdad derivados de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Las conclusiones anteriores consideramos que son razonables no obstante

lo cual se podrá decir que el texto allí está y que lo que dice es claro, a lo cual habría que replicar que esa disposición --la fracción III del 115-- hay que interpretarla en el contexto dentro del que se encuentra inscrita, y ya vimos cuál es la conclusión que se desprende de una labor de esa envergadura.

Y es que una interpretación literal y absolutamente descontextualizada de la fracción III del 115 conduce, aunque no se quiera, a la conclusión de que lo que es un derecho, e incluso un deber social, como es el de trabajar, se convierte en un vicio, tan grave que implica una limitación a un derecho político-electoral fundamental: el de poder ser electo al cargo de regidor o Presidente Municipal, por no advertirse que el empleo del ahora candidato puede ser utilizado para influir negativamente sobre los órganos electorales e inducir u obligar maliciosamente a los electores a votar en su favor

El que ese requisito se pueda salvar separándose del empleo, cargo o comisión noventa días antes de la elección no salva a esa disposición del carácter atentatorio del tal derecho político-electoral cuenta habida que la Constitución general no establece esa limitación, de modo que obligar, prácticamente, a quien detente un cargo, empleo o comisión que no sea de los que la Constitución general señala para acceder a los cargos de elección popular a renunciar, constituye una franca violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si esa trasgresión la comete la Constitución del Estado, la disposición relativa debe ser **desaplicada**, de modo que se haga prevalecer la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

5. Atendiendo a lo que la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala al invocar la teoría de la interpretación evolutiva, del derecho y que en relación con los derechos electorales lo ha ratificado en la tesis identificada con el número y rubro señalando en el considerando quinto, creemos que derivado del nuevo análisis del tema que se vierte en los distintos considerandos de esta sentencia, nos debe de llevar a la conclusión de que tener empleo de maestro en servicio activo no es obstáculo para contender para un cargo de elección popular o para llegar a ocuparlo según sea el caso.

Además de lo que señala la Sala Superior para entender la doctrina de la interpretación evolutiva nada mejor que acudir a las autorizadas palabras de Riccardo Guastini, uno de los filósofos del Derecho más relevantes de nuestro tiempo, que la explica en términos tan claros que no amerita mayor explicación, como permite corroborarlo la lectura de uno de sus trabajos al respecto:

“Puede llamarse, pues, evolutiva a aquella interpretación que, rechazando o en todo caso apartándose de consolidadas interpretaciones precedentes, atribuye a un texto normativo un nuevo significado, distinto a aquél que históricamente había asumido.

“En general, este tipo de interpretación se funda sobre la asunción de que, cambiando las circunstancias históricas (sociales, culturales, etcétera) en las que una ley debe ser

aplicada, debe cambiar ("desarrollarse") también la forma de interpretarla. La interpretación evolutiva, en fin, tiende a adaptar viejas (o relativamente viejas) leyes a situaciones nuevas, no previstas por el legislador histórico.

"Por esta razón, la interpretación evolutiva no puede ser argumentada haciendo referencia a la concreta voluntad "del legislador" (que es, en cambio, el argumento fundamental de la interpretación "histórica"). El argumento que más se adapta a la interpretación evolutiva es el de la "naturaleza de las cosas": la interpretación de la ley debe cambiar cuando lo hacen las circunstancias en que la ley debe ser aplicada.

"La interpretación evolutiva no es necesariamente extensiva y tampoco necesariamente restrictiva. Su resultado puede ser tanto una extensión como una reducción del campo de aplicación de una determinada ley.

"Por ejemplo, es extensiva la interpretación (evolutiva) del art. 2, const. it., que incluye entre los derechos inviolables del hombre también el denominado derecho a la identidad personal. En cambio, es restrictiva la interpretación (también evolutiva) que restringe el significado del vocablo "obsceno" (art. 528.1 y 2, cod. pen. it.) de forma que excluye que puedan considerarse obscenos escritos o espectáculos cinematográficos que en el pasado eran considerados como tales.

Cuando la interpretación evolutiva se reduce a una extensión del significado literal de la ley, algunas veces puede ser argumentada ulteriormente apelando al dogma de la completud

del derecho: si el significado de la ley no se extendiera para cubrir nuevos supuestos de hecho, no incluidos en su significado literal (porque no fueron previstos por el legislador histórico), el derecho contendría lagunas y esos supuestos de hecho quedarían privados de toda regulación jurídica". (Ricardo Guastini, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del Derecho*, Gedisa editorial, Barcelona, 1999, pp 234-235).

Quizá en el presente caso lo que aquí se razona no puede ser considerada, en sentido estricto, una interpretación completamente evolutiva del derecho, porque se acude a una interpretación sistemática y funcional y pretende aunque sea en parte, aplicar esta teoría que no sólo no desvirtúa las otras técnicas de interpretación sino, por el contrario, las enriquece, complementa y fortalece.

OCTAVO.- El partido recurrente, además de citar la jurisprudencia de que se acaba de dar cuenta, cita previamente el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, pues como se ve dicho numeral dispone lo siguiente:

"Art. 233. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas".

Al respecto, este Tribunal se permite puntualizar, por un lado, que no sólo tiene conocimiento pleno de la tesis que se invocara, así como de lo que establece el artículo 233 antes transcrito, en cuanto que son parte del marco jurídico que regula su actuación, así que, sin necesidad de que se le recuerden, tiene conocimiento de tal tesis y del referido precepto, y por otro, que este órgano jurisdiccional tiene un profundo respeto y reconocimiento por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero eso no significa que no pueda replantear los considerandos de las sentencias originales y las conclusiones que se derivan de los considerandos de esta sentencia precisamente a la luz de argumentos y disposiciones jurídicas que no se tomaron en cuenta por este Tribunal en resoluciones anteriores

Por último, pero no menos importante, que en el sistema de fuentes, la jurisprudencia se encuentra en los últimos peldaños: primero, y antes que ella, están la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los tratados internacionales; la Constitución Política del Estado y las leyes que deriven de aquella o de ésta, y sean aplicables al caso de que se trate.

Al respecto, Miguel Carbonell dice que, substancialmente, el esquema de fuentes de sistema jurídico mexicano regulado en la Constitución es el siguiente:

“Reforma constitucional (artículo 135)

“Tratados internacionales (artículos 89, fracción X, y 76, fracción I)

“Normas con rango y valor de ley: **a)** Leyes federales del Congreso de la Unión (artículos 71 y 72); **b)** facultades extraordinarias del

presidente de la República en caso de suspensión de garantías (artículo 29); **c)** Regulación económica del comercio exterior (artículo 131, párrafo segundo); **d)** Las medidas de salubridad general (artículo 73, fracción XVI), y **e)** Ley reguladora del régimen y estructura interna del Congreso de la Unión (artículo 70, párrafo segundo).

"Normas reglamentarias del Poder Ejecutivo (artículos 89, fracción I; 27, párrafo quinto, y 92).

"Normas reglamentarias de los órganos constitucionales; a) Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 94, párrafos quinto y sexto), y b) Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III).

"Normas para la admisión de nuevos estados dentro de la Federación (artículo 73, fracción III).

"Jurisprudencia del Poder Judicial federal (artículo 94, párrafo séptimo).

"Principios generales del derecho (artículo 14, párrafo cuarto).

"Usos y costumbres de los pueblos indígenas (artículo 4º., párrafo primero)". (Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, Ed. Porrúa, S.A., México, 2000, p. 166).

Las conclusiones a que se ha arribado han sido resultado recto de una interpretación que reputamos cabal de las disposiciones que indudable e inexcusablemente resultan aplicables, y no producto de irreverencia gratuita alguna, que por supuesto no la hay ni tiene por qué haberla, pues de lo que se trata es, tan sólo, como diría Bidart Campos reivindicar la fuerza normativa de la Constitución *"cuando desde ella apuntamos a la eficacia, es desplazarnos desde las normas hacia la vigencia sociológica para asignarles un destino empírico con fidelidad a cuanto de obligatorio, de vinculante y de valioso tiene el Derecho de la Constitución en un estado democrático"*.

Por los razonamientos expuestos este juzgador considera que en cuanto concierne a los agravios expresados por el recurrente no existe violación a

las normas invocadas, concluyendo por lo tanto que son infundados.

NOVENO.- Ahora bien, continuando con el análisis del agravio en una segunda fase y en atención al principio de exhaustividad, este resolutor considera que para emitir la decisión que conforme a derecho corresponda, conviene tener presente la normatividad aplicable en materia electoral, así como el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su tesis identificada con el número S3ELJ-11/97 que la parte conducente se transcribe.

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA

ARTICULO 113

"La solicitud de Registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que la postule y los siguientes datos de los candidatos:

I.- Apellido paterno, materno y nombre completo;

II.- Lugar y Fecha de nacimiento

III.- Domicilio;

IV.- Ocupación;

VI. Cargo por el que se les postule.

La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar, así como la constancia de residencia de los candidatos propietarios y suplentes en su caso."

ARTICULO 114

Recibida una solicitud de registro, se analizará si cumple los requisitos señalados en el artículo anterior.

Si de la revisión se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes subsane las omisiones detectadas o sustituya la candidatura, siempre que esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala el artículo 111 de esta ley.

Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de los plazos de registro, será desechada de plano. En su caso, no se registrará la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos.

Al día siguiente del vencimiento de los plazos a que se refiere el artículo 111 de esta Ley, el Consejo Estatal y los Consejos Distritales y Municipales celebrarán sesión, cuyo único objeto será resolver, en su ámbito de competencia, sobre las solicitudes

de registro recibidas.

Los Consejos Distritales y Municipales comunicarán de inmediato al Consejo Estatal Electoral el acuerdo relativo al registro de candidaturas que hayan realizado.

ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN.—Es criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y el segundo, cuando se califica la elección. En este segundo caso pueden existir dos instancias: la primera, ante la autoridad electoral, y la segunda en forma definitiva e inatacable, ante la autoridad jurisdiccional; ya que, al referirse la elegibilidad a cuestiones inherentes a la persona de los contendientes a ocupar el cargo para los cuales fueron propuestos e incluso indispensables para el ejercicio del mismo, no basta que en el momento en que se realice el registro de una candidatura para contender en un proceso electoral se haga la calificación, sino que también resulta trascendente el examen que de nueva cuenta efectúe la autoridad electoral al momento en que se realice el cómputo final, antes de proceder a realizar la declaración de validez y otorgamiento de constancia de mayoría y validez de las cuestiones relativas a la elegibilidad de los candidatos que hayan resultado triunfadores en la contienda electoral, pues solo de esa manera quedará garantizado que estén cumpliendo los requisitos constitucionales y legales, para que los ciudadanos que obtuvieron el mayor número de votos puedan desempeñar los cargos para los que son postulados, situación cuya salvaguarda debe mantenerse como imperativo esencial.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-029/97.—Partido Acción Nacional.—4 de agosto de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-076/97.—Partido Revolucionario Institucional.—11 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-106/97.—Partido Acción Nacional.—25 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Revista *Justicia Electoral* 1997, suplemento 1, páginas 21-22, Sala Superior, tesis S3ELJ 11/97.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 79-80.

DE LAS DISPOSICIONES LEGALES ANTES TRANSCRITAS Y DE SU INTERPRETACION SISTEMATICA Y FUNCIONAL, SE DESPRENDE LO SIGUIENTE:

1.- Que no existe ningún procedimiento previo, simultáneo o posterior al registro de candidatos en la Ley Electoral que obligue a los partidos políticos o candidatos a justificar que no se encuentran impedidos para contender en la jornada electoral respectiva, máxime cuando se trata de requisitos negativos como es el caso.

2.- Que la impugnación que puede hacerse en el primer momento, obliga a quien lo hace a probar sus afirmaciones y cuando éstas quedan acreditadas debe de concederse a la contraria la garantía de audiencia específica para acreditar lo contrario, lo cual habrá que razonar si se cumplió o no en este caso.

Ahora bien, en relación con lo expuesto por el promovente que en el sentido de que el registro del C. SEBASTIAN ZAMUDIO GUZMÁN como candidato a Presidente Municipal de Concordia, Sinaloa, es ilegal porque siendo maestro del sistema de educación del estado **no consta que haya obtenido licencia para separarse de su cargo y, por tanto es inelegible;** este tribunal advierte que de los elementos que obran en autos, se llega a la convicción de que el partido actor acreditó que el C. SEBASTIAN ZAMUDIO GUZMÁN efectivamente es empleado de la Secretaría de Educación pública y cultura de Gobierno del Estado y

desempeña labores docentes como maestro de enseñanzas especiales en las escuelas secundarias Ignacio Zaragoza de El Verde, Concordia y Venustiano Carranza ubicada en Concordia Sinaloa y, asimismo, que es empleado del organismo público descentralizado denominado Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, donde se desempeña como docente adscrito al plantel número 40 de nombre "Clemente Vizcarra Franco", también ubicado en el municipio de Concordia, Sinaloa, por lo que obligaba, si es que la interpretación de la fracción III del artículo 115 de la constitución local debe de hacerse literalmente a dar la garantía de audiencia específica al candidato impugnado para acreditar que había cumplido con los supuestos de la segunda parte de la mencionada fracción III, pero como consta en autos que el Partido Acción Nacional compareció, aunque extemporáneamente haciendo llegar escritos y pruebas detallados en los resultandos **6** y **7** de esta sentencia, relativos a las solicitudes de licencia que el C. Sebastián Zamudio Guzmán presentó ante las autoridades educativas de los planteles en que labora como maestro, por lo que puede darse por cumplida la garantía de audiencia antes señalada.

Debe de hacerse notar que de las pruebas aportadas por el Partido Acción Nacional sólo el memorándum de fecha 25 de agosto del presente año expedido por el C. Jesús Durán Castro Director de Educación Media y la licencia otorgada por el Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa de fecha 26 de agosto del presente año que se mencionan en los resultandos 6 y 7 de esta sentencia, pueden ser consideradas pruebas supervenientes de la contraparte del partido actor.

Por otra parte al advertir este órgano jurisdiccional las contradicciones y discrepancias entre las pruebas presentadas por el partido actor y las allegadas por el Partido Acción Nacional que se sintetizan en lo siguiente:

1) De la copia simple de una constancia emitida por el C. Jesús Durán Castro en su carácter de Director de Educación Secundaria de la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado de Sinaloa, refiriendo que el C. Sebastián Zamudio Guzmán, maestro de enseñanzas especiales, al día 19 de agosto del 2004 se encontraba activo en sus actividades laborales, sin goce de licencia alguna; 2) La constancia de la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación Pública y Cultura en la que refiere que al 23 de agosto del año actual el citado Sebastián Zamudio Guzmán no se encontró en su expediente que se le haya otorgado licencia sin goce de sueldo; 3) En cambio en las documentales que allegó a este juzgador el Partido Acción Nacional con fecha 25 del mes actual, existe un memorándum expedido por el C. Jesús Durán Castro, Director de Educación Secundaria de la citada Secretaría de Educación Pública y Cultura (que es la misma persona que expidió la constancia mencionada en el anterior numeral 1) dirigido a manera de notificación al hoy candidato impugnado, informándole que su solicitud de permiso sin goce de sueldo por 95 días en todas sus plazas de maestro de enseñanzas especiales, a partir del día 13 de agosto al 15 de noviembre del año en curso, estaba autorizada.

Como decimos pues, al notar las contradicciones y discrepancias ya sintetizadas, este tribunal estimó necesario **ordenar diligencias para**

mejor proveer, con fundamento en lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 224 de la Ley Electoral del Estado, por lo que **requirió a los titulares** tanto de la Secretaría de Educación Pública y Cultura como al Director General del Colegio de Bachilleres ambos del Estado de Sinaloa, para que informarán acerca de la situación laboral del ciudadano Sebastián Zamudio Guzmán y así determinar con certeza si éste se separó o no del empleo de maestro 90 días antes de la fecha de la contienda electoral, que será el próximo 14 de noviembre de este año.

En tal contexto, se reciben por este tribunal las documentales que se relacionan enseguida y que por tratarse de documentos expedidos por autoridades estatales en ejercicio de sus funciones se les otorga **valor probatorio pleno**; siendo dichas documentales las relacionadas en los resultandos **8 y 9** de esta sentencia, poniéndose así de manifiesto la plena certeza de que el profesor C. Sebastián Zamudio Guzman **sí solicitó desde el 13 del mes de agosto la licencia para separarse del empleo de maestro en todas las plazas que él ocupa**; constando así su voluntad para separarse de su empleo de maestro por así haberlo manifestado por escrito ante las autoridades educativas en cuyos planteles labora y que antes se mencionan, dando así por cumplido lo dispuesto en el segunda parte que señala la fracción III del artículo 115 de la constitución local; que el hecho de que la licencia le fuera otorgada en fecha posterior por los titulares de las entidades educativas públicas en que prestan sus servicios no afecta la decisión que previamente había tomado el candidato al solicitar la licencia en tiempo y forma, máxime que la licencia se le concede con efectos retroactivos a partir del día 13 de

agosto de este año.

Ante tal situación este resolutor llega a la convicción que **si existe separación del empleo de maestro en tiempo y forma** por lo que, independiente de los razonamientos vertidos en los considerandos quinto, sexto, séptimo y octavo de esta sentencia, no se encuentra contravención alguna a lo establecido por la fracción III del artículo 115 de la Constitución Local, en consecuencia, también por este motivo, resulta **infundado** el agravio hecho valer por el promovente y queda por lo tanto firme el registro del C. Sebastián Zamudio Guzmán para el cargo de Presidente Municipal de Concordia Sinaloa, postulado por el Partido Acción Nacional.

Por lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 15 y 115 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, 1º, 2, 3, 3 Bis, 4, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 48, 201, 205 Bis fracción I, 220, 221, 224, 234, 243, 244 y demás relativos de la ley electoral del Estado de Sinaloa se resuelve:

PRIMERO: Es procedente el recurso promovido por el Partido Revolucionario Institucional, por hacerse valer en tiempo y forma.

SEGUNDO: Se declaran **infundados** los agravios hechos valer por el promovente por las razones y consideraciones expuestas en los considerandos quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno de esta sentencia. En consecuencia, **SE CONFIRMA** el acuerdo de fecha 16

de agosto dictado por el XXI Consejo Distrital Electoral de Concordia, en lo relativo al registro del C. SEBASTIAN ZAMUDIO GUZMAN candidato a Presidente Municipal de Concordia, Sinaloa, postulado por el Partido Acción Nacional

TERCERO.- Notifíquese esta resolución al Partido Revolucionario Institucional, al XXI Consejo Distrital Electoral con sede en Concordia, Sinaloa, anexándoles copia certificada de este fallo, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 240 de la Ley de la Materia.

Así lo resolvió por UNANIMIDAD de Votos, del Pleno del Tribunal Estatal Electoral, integrado por los Magistrados Numerarios Francisco Xavier García Félix (Presidente); José de Jesús Jaime Cinco Soto, Javier Rolando Corral Escoboza, Sergio Sandoval Matsumoto, Jesús Manuel Ortiz Andrade Titular de la Sala Sur, ponente, y con la presencia de los Magistrados Supernumerarios Marisela Monjaraz Arteaga, Luisa Manuela Cárdenas Ochoa, Miguel Ángel Pérez Sánchez y Fausto Fidencio Partida Luna, ante el Secretario General, que autoriza y da fe.

**LIC. FRANCISCO X. GARCÍA FÉLIX
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**LIC. JESUS MANUEL ORTIZ ANDRADE
MAGISTRADO PONENTE**

**LIC. SERGIO SANDOVAL MATSUMOTO
MAGISTRADO NUMERARIO**

**LIC. JOSE DE J. JAIME CINCO SOTO
MAGISTRADO NUMERARIO**

**LIC. JAVIER R. CORRAL ESCOBOZA
MAGISTRADO NUMERARIO**

**LIC. JESUS IVAN CHAVEZ RANGEL
SECRETARIO GENERAL**

ESTAS FIRMAS CORRESPONDEN A LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN NUMERO 005/2004 REV, EN SESION RESUELTA EL 04 DE SEPTIEMBRE DE 2004, POR EL PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA.