

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

Sinopsis: En la siguiente sentencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México resolvió una acción de inconstitucionalidad promovida por el partido político Acción Nacional en contra del artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Morelos. Esta disposición exigía a los servidores públicos de la Federación, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de los municipios, separarse de sus cargos noventa días antes de la celebración de una elección para ser miembros de los ayuntamientos, en caso de que desearan participar como candidatos en ella, no así a los integrantes del Poder Legislativo.

En la demanda, los accionantes adujeron, entre otras cuestiones, que el mencionado precepto era contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al resultar violatorio del derecho a ser votado en condiciones de igualdad. El órgano legislativo local al rendir su informe defendió la constitucionalidad y convencionalidad del artículo mencionado, argumentando que dicha norma no implicaba que los legisladores tuvieran preferencia alguna en la contienda electoral con respecto a otros servidores públicos, toda vez que por las características de sus funciones no existe posibilidad de que a través de ellas puedan influir en los comicios o desviar recursos en su beneficio.

La Suprema Corte de Justicia sostuvo que uno de los principios de las democracias constitucionales es asegurar la igualdad de oportunidades para acceder al poder político. Sin embargo, este principio de igualdad no hace ilegítima cualquier diferencia, siempre que no sea arbitraria o discriminatoria. Para determinar si la diferenciación hecha por la Constitución local era legítima o no, el tribunal nacional invocó los criterios desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia. En este sentido, se indicó que el tribunal internacional ha establecido que el principio de igualdad y no discriminación constituye la base del orden público nacional e internacional y que constriñe a los Estados a eliminar y abstenerse de introducir normas discriminatorias, combatir las prácticas de este tipo y asegurar la efectiva igualdad de las

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

personas ante la ley; igualdad que no se refiere exclusivamente a los derechos consagrados en la Convención, sino que debe imperar en toda la legislación. Empero, como ya había anticipado el tribunal mexicano, también es criterio de la Corte Interamericana que no toda distinción es considerada lesiva de la dignidad humana; por lo que ha diferenciado entre distinciones y discriminaciones. Las primeras son compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos al ser razonables, proporcionales y objetivas. Las segundas son arbitrarias, carecen de justificación objetiva y razonable y son lesivas de derechos humanos y, por tanto, violatorias de la Convención.

En materia de derechos políticos, se aludió a que la Corte Interamericana ha reconocido que estas prerrogativas poseen una importancia fundamental, al grado de que se encuentran dentro del catálogo de derechos que no pueden ser suspendidos. Su importancia radica en que permiten, en conjunto con otros derechos como la libertad de expresión y de asociación, el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. El artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y ser votados en elecciones periódicas, auténticas, sometidas al sufragio universal y secreto, en igualdad de condiciones, pero sobre todo se exige ir más allá del reconocimiento formal de estos derechos, de tal suerte que se garantice la oportunidad real de ejercerlos. Lo anterior no debe llevar al equívoco de suponer que los derechos políticos no pueden ser reglamentados, sin embargo, dicha regulación debe acotarse a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como a los parámetros establecidos por la Convención.

A partir del marco establecido, la Corte Suprema revisó la exposición de motivos de la reforma que estableció la situación objeto del procedimiento, según la cual, exceptuar a los servidores públicos del Poder Legislativo de la regla cuestionada se debía a que su labor no implica la aplicación de recursos públicos, a diferencia de los integrantes del Poder Ejecutivo; además de que no pueden verse favorecidos por resoluciones de carácter electoral como los integrantes del Poder Judicial. Aunado a lo anterior, se valoró la exigencia de continuidad en la labor parlamentaria y de gestión social realizada por los legisladores, así como el posible desequilibrio económico y laboral que ocasionaría su ausencia.

Contrariamente a la exposición de motivos de la reforma, el pleno de la Suprema Corte determinó que los servidores públicos del órgano parlamentario local sí cuentan con recursos materiales y humanos de los que pueden disponer para el cumplimiento de sus atribuciones; además

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

de que la finalidad de preservar la operatividad del órgano público es dable también en el ejercicio de la función de las autoridades federales y de los poderes Ejecutivo y Judicial. Por tanto, el tribunal determinó que la Constitución del Estado de Morelos impide que la contienda electoral se desenvuelva en condiciones paritarias, lo que se traduce en violación al principio de igualdad y no discriminación. En la medida en que todo servidor público puede beneficiarse de sus cargos, no hay razón que justifique un trato diferenciado.

Aunado a lo anterior, tras aplicar un test de proporcionalidad, la Suprema Corte mexicana determinó que la medida no era idónea para preservar el funcionamiento del Poder Legislativo, ya que los diputados cuentan con suplentes electos popularmente que pueden ocupar el cargo inmediatamente frente a la ausencia del titular o incluso, de ser necesario, se puede convocar a elecciones extraordinarias. Asimismo, tratándose de otros servidores públicos del Poder Legislativo, existen las previsiones legales para su inmediata sustitución en caso de ausencia, situación que inclusive no se presenta en relación con otros servidores públicos. En razón de todo lo anterior, la Suprema Corte de Justicia declaró la reviviscencia del texto anterior a la reforma, que impone a todo servidor público la obligación de separarse de sus cargos con noventa días de anticipación a la celebración de los comicios.

Para motivar el sentido de su resolución, la Suprema Corte mexicana citó la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Castañeda Gutman vs. México* y *Yatama vs. Nicaragua*.

THE RIGHT TO BE ELECTED UNDER CONDITIONS OF EQUALITY

Synopsis: In the following decision, the full Supreme Court of Justice of Mexico decided an appeal brought by the Acción Nacional political party regarding the constitutionality of Article 117, clause V of the Political Constitution of the State of Morelos, which requires public officials of the Mexican Federation, the Executive Branch, the Judicial Branch and the Municipalities to resign their positions 90 days before an election if they wish to stand as candidates to the Councils. The norm does not apply to members of the Legislature.

The appellants claimed, among other matters, that the provision violates Articles 23 and 24 of the American Convention on Human Rights in that it infringes the right to be elected under equal conditions. The local legislature, in presenting its report, defended the constitutionality and conventionality of the law, arguing that it did not imply that its members gained a preference in the election with regard to the other public officials since, due to the nature of their functions, there was no possibility that they could influence the election or deflect resources to their benefit.

The Supreme Court held that one of the principles of constitutional democracy is to guarantee equality of opportunity in standing for public office. However, this principle of equality does not make a difference illegitimate as long as it is not arbitrary or discriminatory. To determine whether the difference established in the local Constitution was legitimate, the national court invoked criteria developed by the Inter-American Court of Human Rights in the area. It indicated that Court has established that the principles of equality and non-discrimination are the bases of national and international public order and that they compel the States to eliminate and to abstain from introducing discriminatory norms, to combat practices of that nature and to ensure the effective equality of persons before the law, an equality that does not refer exclusively to the rights set forth in the Convention, but that applies to all laws. The Supreme Court also cited the view of the Inter-

THE RIGHT TO BE ELECTED UNDER CONDITIONS OF EQUALITY

American Court in that not all distinctions violate human dignity and it differentiated between distinctions and discriminations. The former are compatible with the American Convention in being reasonable, proportional and objective. The latter are arbitrary, lack objective and reasonable justification and infringe human rights and, therefore, violate the Convention.

In the area of political rights, the Supreme Court alluded to the Inter-American Court's recognition that these prerogatives have a fundamental importance in that they are among the group of rights that cannot be suspended. Their importance is that they, together with rights such as freedoms of expression and association, strengthen democracy and political pluralism. Article 23 of the American Convention establishes that every citizen has the right to take part in public affairs, to vote and to be elected in periodic and free elections, held by universal and secret suffrage, under equal conditions. What is particularly necessary is not only that these rights be formally recognized but also that a true opportunity to exercise them be guaranteed. This does not mean that political rights cannot be regulated but such rules must abide by the principles of legality, necessity and proportionality, as well as by the parameters established by the Convention.

The Supreme Court reviewed the reasons for the reform, according to which public officials of the Legislature were exempted from the rule in question since their work did not involve the application of public resources, which was not the case of members of the Executive Branch. In addition, they could not be viewed as being favored by rules concerning elections as were members of the Judiciary. The Court also took into account the necessity that the Congress continue its labors and the importance of the legislators' actions with reference to society was evaluated as well as the economic and work imbalance that would be caused by their absence.

Contrary to the reasons given for the reform, the Supreme Court held that public officials of the local legislature do have the material and human resources to comply with their attributes and that the objective of preserving the operation of the legislature is also true with respect to the exercise of the functions of the Federal authorities and those of the Executive and Judicial Branches. Therefore, the tribunal decided that the Constitution of the State of Morelos did not allow the election to be carried out in equal conditions and thus violates the principles of equality and non-discrimination. Since any public official might benefit from his or her position, there is no reason to justify a different treatment.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

The Mexican Supreme Court also held that the measure was not necessary to preserve the functioning of the legislature since its members have popularly elected alternates who could occupy their seats immediately in the event of their absence and, if necessary, special elections could be held. In addition, there are legal provisions for the immediate substitution of public officials of the Legislative Branch in the case of their absence, which is not true with regard to other public officials. The Supreme Court thus revived the previous text of the reform that imposed on every public official the obligation to resign his or her position 90 days prior to the holding of elections.

In its decision, the Mexican Supreme Court cited the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in the *Castañeda Gutman v. Mexico* and *Yatama v. Nicaragua* cases.

PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2011

SENTENCIA DE 8 DE DICIEMBRE DE 2011

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de diciembre de dos mil once.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO. Presentación de la demanda, normas impugnadas y autoridades. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciocho de noviembre de dos mil once, Gustavo Madero Muñoz, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número 1371 y del artículo segundo transitorio de dicho decreto, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el diecinueve de octubre de dos mil once; asimismo, señaló como autoridades emisoras y promulgadoras de dicho ordenamiento al Congreso del Estado de Morelos y

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

al gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como a los Ayuntamientos del Estado de Morelos indicados en el artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en relación con el 147 del mismo ordenamiento, respectivamente.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados, antecedentes y conceptos de invalidez.

...

Al efecto, expresó los conceptos de invalidez que a continuación se señalan:

“Primero. El artículo 117, fracción V, de la Constitución Local viola los artículos 1o., 35, fracción II y 134 de la Constitución Federal, así como los numerales 23 y 24 de la convención, en la medida en que autoriza, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo a ser elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales, sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los Municipios.

...

“De lo anterior se deduce, para efectos de la tesis a demostrar, que la Constitución Federal y la convención reconocen a todas las personas el derecho político de ser votado en condiciones generales de igualdad, el cual no puede restringirse ni suspenderse, salvo, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal, o bien, en los casos y condiciones que la Constitución establece; que las normas relativas a dichos derechos deben interpretarse de conformidad con la Constitución Federal y con la convención; y que todos los servidores públicos, sin importar el poder y el orden jurídico al que pertenezcan, tienen en todo tiempo la obligación de

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo que deben garantizar las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación.

“Ahora bien, el cuestionado artículo 117, fracción V, de la Constitución Local establece:

V. No ser funcionario o empleado de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección.

“Como se advierte, el precepto de la Constitución Local faculta, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo como elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los Municipios. Es este trato desigual de dos situaciones jurídicas iguales el que precisamente torna inconstitucional el artículo impugnado en su fracción V.

...

SÉPTIMO. Informe de la autoridad emisora. El Congreso del Estado de Morelos, al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de la reforma impugnada, mediante las siguientes consideraciones:

...

“A este respecto, debe señalarse que, además de que el promovente parte de un supuesto hipotético del que no puede hacerse depender la inconstitucionalidad del precepto impugnado, de su argumentación no se advierte en qué radica la violación al principio de legalidad, puesto que de la lectura del reformado artículo 117, fracción V, de la Constitución Estatal que combate, no se desprende que los diputados del Estado de Morelos tengan preferencia sobre las demás personas que tengan aspiraciones a ser miembros

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

de un Ayuntamiento o a ocupar el cargo de ser ayudante municipal, que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos.

...

“Sin embargo, no prevé ninguna restricción para que los diputados del Congreso del Estado tengan que separarse de su cargo con anticipación a la fecha de la elección, puesto que por las características propias de las funciones legislativas no implica ningún riesgo de que puedan influir, a efecto de beneficiarse al contender electoralmente por este cargo de elección popular.

...

NOVENO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior, al rendir su opinión, argumenta, en esencia, que el artículo 117, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos es inconstitucional, atento a las siguientes consideraciones:

“Este órgano jurisdiccional electoral federal se ha pronunciado en diversas ejecutorias en torno a la exigibilidad del requisito de separación del cargo a los servidores públicos, con una antelación que permita garantizar condiciones de igualdad y equidad en la contienda electoral.

...

“Así, esta Sala Superior ha considerado que la finalidad de las normas que establecen la separación de cargos públicos, para contender en un proceso electoral, consisten en la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en que prevalezca la igualdad de oportunidades en la contienda electoral (especialmente en las campañas electorales), así como la neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular, ya sea que hubieren sido designados o electos, y a fin de que no se beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión en la contienda, con

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

quebranto de los principios que deben regir todo proceso electoral.

“De esta manera, la exigencia de la norma que ahora se controvierte atenta contra esa finalidad, al autorizar, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo Local a ser elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudante municipal, sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, ya que no se garantiza la equidad en la contienda electoral en la entidad, como principio rector de cualquier proceso democrático, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir la igualdad de oportunidades de quienes aspiren a participar en la misma, pues la calidad de servidor público puede influir en las preferencias ciudadanas en detrimento de quienes no ostentan una responsabilidad pública, si no se separan del cargo en un plazo razonable.

“Esto es, la naturaleza del cargo de servidor público resulta independiente de su adscripción a un Poder Federal o Local o a un órgano municipal pues, en todos estos niveles de gobierno, resulta incuestionable que disponen de recursos públicos susceptibles de utilizarse de manera indebida o contraria a derecho, o bien, para favorecer actos proselitistas que ejerzan influencia o proyecten determinada imagen o presión en el electorado o en las autoridades competentes para calificar los comicios o resolver las impugnaciones que al efecto se presenten en una contienda electoral, por lo que la intención del Constituyente Permanente en modo alguno se ve reflejada en la norma controvertida, al hacer una distinción sin sustento constitucional o legal alguno que resulta inequitativa entre unos y otros servidores públicos.

“De ahí que es incuestionable que la norma controvertida resulta incompatible con el principio de equidad en la contienda, ya que los funcionarios o empleados del Poder

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

Legislativo Local podrían eventualmente obtener un beneficio de una situación ajena al procedimiento electivo que es, precisamente, el ejercicio de un cargo público sin separarse del mismo en el plazo establecido en la Norma Fundamental de dicha entidad federativa para todos los funcionarios públicos del Estado de Morelos.

“En ese sentido, debe entenderse que la citada restricción sea extensiva a todos los candidatos que cuenten con calidades o situaciones jurídicas similares a aquellas previstas en la norma prohibitiva, generando, con ello, coherencia y unidad en los requisitos que se deben satisfacer para participar en calidad de candidatos dentro de los procedimientos electivos de renovación de los integrantes de los Ayuntamientos como órganos de gobierno representantes de los intereses de la sociedad”.

...
DÉCIMO SEGUNDO. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, por proveído de seis de diciembre de dos mil once, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

...
QUINTO. Estudio de fondo. Requisitos de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento o ayudante municipal.

...
Argumentos de invalidez

En su primer concepto de invalidez, el partido promotor sostiene, en síntesis, que: el artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos viola los artículos 1o., 35, fracción II y 134 de la Constitución Federal, así como los artículos 23 y 24 de la Conven-

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

ción Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en que autoriza, por exclusión, a los funcionarios o empleados del Poder Legislativo a ser elegibles para ser miembros de un Ayuntamiento o ayudantes municipales sin la necesidad de separarse de sus cargos noventa días antes del día de la elección, lo que no permite respecto de los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los Municipios.

...

Como podrá advertirse, el partido político promovente, para tratar de mostrar la invalidez de la norma legal impugnada, aduce un argumento de desigualdad, toda vez que si bien, en principio, no objeta, en sí misma, la restricción contenida en el requisito de elegibilidad contenido en la fracción V del artículo 117 de la Constitución Local, en cuanto a la exigibilidad del requisito de que los servidores públicos se separen de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección, pues estima que la restricción persigue un fin constitucionalmente válido (consistente —en su concepto— en garantizar que los servidores públicos apliquen en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos), considera que es violatorio del principio de equidad en la contienda electoral y del derecho a ser votado en condiciones generales de igualdad, en la medida en que la porción normativa impugnada establece como sujetos normativos a los funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo Local o del Poder Judicial o de los Municipios, pero no a los servidores públicos del Poder Legislativo, siendo que también ejercen recursos públicos en el ejercicio de sus actividades y su posición de servidores públicos puede utilizarse para proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier autoridad o ejercer influencia.

El concepto de invalidez es esencialmente fundado, como se muestra a continuación:

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

En primer término, es preciso señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan ser miembros de los Ayuntamientos,⁸ razón por la cual constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración del legislador local y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de los Estados de la República han establecido requisitos variados y diferentes.⁹ En el caso concreto, el Constituyente Estatal estableció en el artículo 117, fracción V, que un conjunto de servidores públicos del Estado y de la Federación, para poder ser candidatos a los cargos de Ayuntamiento o para ser ayudante municipal, debían separarse de sus respectivos cargos noventa días antes de la elección. En la norma impugnada se excluyó de esa obligación a los integrantes (empleados, funcionarios y diputados) del Poder Legislativo Estatal.

En tal virtud, es preciso realizar un examen de razonabilidad de la medida legislativa, cuya invalidez se reclama. Concretamente, en respuesta a los argumentos de invalidez hechos valer, en particular, habida cuenta del argumento de desigualdad expresado, más allá de otras consideraciones hechas valer, el análisis se centrará, primeramente, en la distinción normativa establecida en la norma impugnada —desigualdad de tratamiento jurídico— para determinar si la misma tiene una justificación objetiva y razonable, o si, por el contrario, resulta arbitraria.

Al efecto, conviene tener presentes los textos de los artículos que se aducen violados:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los

8 ...

9 ...

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

“ ...

“II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; ...”

“Artículo 134. ...

“ ...

“Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus delega-

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

ciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

...

Convención Americana sobre Derechos Humanos

“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 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 24. Igualdad ante la ley

“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

En el marco de una democracia constitucional, la igualdad consustancial a la democracia significa la posibilidad de alcanzar o retener el poder político. Uno de los principios totales de la igualdad democrática es el de asegurar la igualdad de oportunidades para ejercer el poder político. La igualdad democrática permea todos los derechos que permiten acceder al poder político. Así, entre ellos, se encuentran los derechos de los ciudadanos de votar en las elecciones

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

populares, ser votado para todos los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, establecidas en el artículo 35, fracciones I y II, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de igualdad, consagrado en el artículo 1o. constitucional, debe entenderse como la exigencia de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Asimismo, significa dar un trato igual de los derechos humanos.

El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Sin embargo, no toda diferencia introducida por el legislador es automáticamente indebida o ilegítima. Si bien en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. Lo que está prohibido es trazar distinciones arbitrarias o discriminatorias.¹⁰

En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.¹¹ De igual forma, ha distinguido entre distinciones y discriminaciones, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos por ser razonables, proporcionales y objetivas, en tanto que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.¹²

¹⁰ ...

¹¹ Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 211.

¹² Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 211.

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

La Corte Interamericana ha argumentado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del *ius cogens*. Sobre él descansa el entramado jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.¹³

En tal virtud, agrega la Corte, dicho principio tiene un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos, tanto en el derecho internacional como en el interno; es un principio de derecho imperativo. Por tanto, los Estados tienen la obligación de:

- No introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias;
- Eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio;
- Combatir las prácticas de ese carácter; y,
- Establecer otras normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.¹⁴

Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana, una distinción normativa que carezca de justificación objetiva y razonable es discriminatoria.¹⁵

De acuerdo con la propia Corte Interamericana, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos establecidos en el referido tratado, sino en lo que

¹³ Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, No. 18, párr. 101; Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C. No. 127, párr. 185.

¹⁴ Cfr. Caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 185.

¹⁵ Cfr. Caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 185.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Lo anterior significa que no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad en la salvaguarda de otros derechos y en toda la legislación que apruebe.¹⁶

En el presente asunto, en el que existe una estrecha vinculación entre los derechos de participación política, particularmente el derecho a ser votado y el principio de igualdad, es relevante el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹⁷ en cuanto que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1,¹⁸ y 2o.¹⁹ de la Convención Americana, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acorde al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, y que dicha obligación de garantizar no se cumple con la

¹⁶ Cfr. Caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 186.

¹⁷ Cfr. Caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 201.

¹⁸ “Artículo 1o. Obligación de respetar los derechos.

“1. Los Estados partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos 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...”

¹⁹ “Artículo 2o. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

Por su parte, en el artículo 134,²⁰ párrafo séptimo, de la Constitución Federal, el Poder Constituyente Permanente estableció la obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, de aplicar, en todo tiempo, con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

...

En ese contexto, es preciso aclarar, en lo concerniente a la norma impugnada, que si bien el que los legisladores o funcionarios y empleados del Congreso Estatal, por el hecho de no renunciar a sus cargos noventa días antes del día de la elección, no implica o supone que harán un mal uso de esos recursos para generar con ellos inequidad en la contienda electoral, también es cierto que esa condición, por sí misma, implica que seguirán percibiendo y disponiendo, al menos, de sus percepciones, prestaciones y apoyos durante ese tiempo, lo que no sucedería con los demás servidores públicos, además de que ciertos y determinados servidores públicos del Poder Legislativo del Estado de Morelos, en razón de sus atribuciones conferidas, investidura oficial o jerarquía tienen una proyección o una capacidad de gestión directa entre la ciudadanía, como los diputados, que no tienen otros servidores públicos.

Ahora, en relación con las normas internacionales aplicables, antes invocadas, la Corte Interamericana de Dere-

²⁰ ...

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

chos Humanos ha señalado reiteradamente que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos establecidos en la Convención Americana, como la libertad de expresión y la libertad de asociación, entre otros, y que, en conjunto, posibilitan el juego democrático.²¹ Asimismo, al valorar la importancia de los derechos políticos, la Corte ha recordado que el artículo 27 de la convención —al igual que el artículo 1o. de la Constitución Federal, en relación con el 29²² de la propia Ley Fundamental— prohíbe la suspensión de los derechos políticos y la de las garantías judiciales indispensables para su protección.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que los derechos políticos, establecidos en la Convención Americana y en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político; así como que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la convención forma parte” y constituye “un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA...”.

El artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y, iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

²¹ Cfr. Caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 191 y Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 140.

²² ...

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

Al respecto, la Corte Interamericana ha precisado que,²³ además de que los derechos establecidos en el invocado artículo 23 tienen la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”, lo que “implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real de ejercerlos”.²⁴

Así, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos en general puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran la cantidad de votos necesarios para ello.

Al mismo tiempo, la Corte Interamericana ha aclarado que más allá de las características del proceso electoral (universal, igual, secreto, que refleja la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana “no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos”.²⁵ La convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional, esto es, sea

²³ Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 145.

²⁴ Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 145.

²⁵ Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 149.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.²⁶

En esa línea, la Corte Interamericana ha determinado que la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que, dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.²⁷

De conformidad con el artículo 23.2 de la Convención Americana, se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso (antes transcrito),²⁸ en el entendido de que el artículo 23 de la invocada convención debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.²⁹

El referido tribunal internacional ha señalado que, de acuerdo con el artículo 29.a) de la Convención Americana, no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamen-

²⁶ Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 149.

²⁷ Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 166.

²⁸ Cfr. Caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 206.

²⁹ Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 153.

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

te en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

Es preciso destacar que la Corte Interamericana ha establecido que la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.³⁰ Y su reglamentación, como se anticipó, debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

No obstante, de conformidad con la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos,³¹ la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinados parámetros que, de no ser observados, transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana.

En el ámbito universal, como lo ha señalado la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya redacción es esencialmente similar a la disposición correlativa de la Convención Americana, establece parámetros amplios en lo referente a la regulación de los derechos políticos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al interpretar la citada disposición, ha dicho que “el pacto no impone ningún sistema electoral concreto”, sino que todo sistema electoral vigente en un Estado “debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo

³⁰ Cfr. Caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 206 y Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 174.

³¹ Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 174.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores”.³²

En la citada observación general número 25, el Comité de Derechos Humanos señala que cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

Asimismo, en la invocada observación se señala que el apartado c) del artículo 25 se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. En este sentido, para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución, deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados, a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades y, si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política. Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 por cualquiera de los motivos especificados en el párrafo 1 del artículo 2o.

A la luz de tales estándares de constitucionalidad y convencionalidad, se procederá a analizar la norma general impugnada en el presente caso individual.

Al respecto, es preciso señalar que, en lo esencial, los criterios de este Tribunal Constitucional y los criterios establecidos internacionalmente son coincidentes, puesto que

³² Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 163. Véase la Observación General Núm. 25 del Comité de Derechos Humanos.

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

ambos se orientan a la verificación y valoración de la razonabilidad de las medidas legislativas bajo escrutinio, como parámetro fundamental, en el caso concreto, de su validez constitucional.

En la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, la razonabilidad significa o entraña la prohibición o interdicción de la arbitrariedad.

En el presente caso individual, la cuestión que tiene que abordarse es si las razones dadas por el Poder Constituyente Permanente del Estado de Morelos constituyen o proporcionan una justificación objetiva y razonable de la medida legislativa bajo escrutinio, en el entendido de que el test de igualdad se realizará únicamente en relación con los ciudadanos que, además, tienen la calidad de servidores públicos y no con respecto a los ciudadanos que no tienen esa calidad.

Tanto de la exposición de motivos de la iniciativa que condujo al Decreto Número 1371 impugnado como del dictamen legislativo respectivo se desprende, en síntesis, que la motivación central para realizar la reforma impugnada radica en la necesidad de compaginar el trabajo parlamentario con la labor de gestión social que los legisladores locales realizan y en el hecho de que, a diferencia de otros servidores públicos, particularmente de los del Poder Ejecutivo, su función es totalmente ajena al empleo o aplicación directa de recursos públicos que le permitirían hacer proselitismo o dispendio y, a diferencia de los servidores públicos del Poder Judicial Local, no se pueden ver favorecidos en una resolución de carácter electoral, así como en que los legisladores deben terminar el encargo para el que fueron elegidos y la solicitud de las licencias respectivas generaría un desequilibrio económico y laboral para el Poder Legislativo.

De la parte sustancial del dictamen que recayó a la iniciativa de reforma a la norma impugnada, que es el apar-

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

tado III de ese documento, intitulado: “Valoración de la iniciativa”, se adujo, como razones de motivación de la modificación constitucional, textualmente lo siguiente:

“Debemos recordar que como legisladores tenemos la obligación de estar presentes en todo momento al servicio de nuestros gobernados, por lo que debemos terminar el encargo para el que fuimos elegidos, el cual es de suma importancia para el buen funcionamiento de nuestro Estado; también debemos respeto a la institución en la cual cumplimos con nuestro trabajo, que lo es el H. Congreso del Estado; con lo cual estamos obligados a velar por su buen funcionamiento, al separarnos del cargo para contender electoralmente por un Municipio y pedir licencia estaríamos permitiendo un desequilibrio económico y laboral para dicha institución, pues al ser varios los integrantes de (*sic.*) éste, las modificaciones en caso de emitir varias licencias, conllevaría a diversos cambios tanto en la parte de los recursos humanos como en los recursos económicos, que generaría el ingreso de más personal, o el despido del anterior. Aunado a esto el seguimiento a los trabajos legislativos se perdería, con la entrada de los compañeros suplentes, por lo que consideramos que el ingreso de éstos debe darse en casos estrictamente necesarios, que impliquen una imposibilidad expresa para los actuales legisladores, de continuar con sus funciones.”

Para correr el test de razonabilidad o proporcionalidad en la aplicación del principio de igualdad, es preciso considerar si el tratamiento normativo obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, si es idóneo o adecuado y necesario, así como si es proporcional en sentido estricto.

Desde el punto de vista metodológico, una de las razones en favor de realizar, en el presente caso, un juicio de razonabilidad o proporcionalidad es que permite aclarar analíticamente los pasos argumentativos del control abstracto

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

de constitucionalidad, lo que redundará en una mejor motivación, puesto que la norma bajo escrutinio tiene una importante proyección en los derechos humanos de carácter político-electoral garantizados en la Constitución Federal como en los invocados tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, se impone realizar un escrutinio estricto (aun cuando la norma impugnada no utilice para la configuración de su contenido normativo alguno de los criterios clasificatorios señalados en el artículo 1o. constitucional).³³ Por tanto, resulta idóneo realizar ese juicio, en cuanto que constituye un marco analítico general que permite abordar conflictos entre bienes y derechos constitucionalmente protegidos, como el que se plantea en el presente caso.

El juicio de proporcionalidad o razonabilidad está compuesto de diversos principios:

1. Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.
2. Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.
3. Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho

33 ...

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba.

Como se indicó, el Poder Constituyente Permanente aduce que el trato desigual entre servidores públicos de las ramas ejecutiva y judicial, por un lado, y los de la rama legislativa, por otro, tiene fundamentalmente como propósito que los legisladores compaginen la actividad parlamentaria con el trabajo de gestoría social entre la ciudadanía, sin que exista la posibilidad de desviar recursos públicos a las campañas proselitistas.

Asimismo, hay que destacar que el Constituyente Local señala la importancia de mantener la integralidad o mantenimiento del Poder Legislativo y la culminación del mandato para el cual fueron elegidos los legisladores.

Sentado lo anterior, procede correr el test de razonabilidad o proporcionalidad.

Este Tribunal Pleno estima que la distinción normativa objetada, que excluye a los servidores públicos del Poder Legislativo del cumplimiento del requisito consistente en separarse con anticipación del cargo público, no supera el primer paso del test, toda vez que, dado que lo que se pretende es mantener la integralidad o funcionamiento de los poderes públicos, la medida legislativa que interfiere con el derecho fundamental a ser votado no es idónea para alcanzar el fin propuesto, es decir, está excluida por el principio de idoneidad, condición que resulta suficiente para mostrar que no satisface el test, sin que sea necesario, desde un punto de vista metodológico, recorrerlo en su integridad, es

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

decir, analizar si la medida es necesaria y proporcional en sentido estricto.

En las relatadas condiciones, la norma impugnada no garantiza el acceso en condiciones generales de igualdad a los cargos de elección popular a aquellos ciudadanos que tienen el carácter de servidor público, toda vez que, primero, los diputados del Congreso del Estado de Morelos —sin tomar en cuenta a los servidores públicos de las áreas de apoyo del Poder Legislativo Local— cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, de acuerdo con la disponibilidad financiera del Congreso del Estado, de conformidad con el artículo 17, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Morelos y, segundo, si la restricción tiene como propósito, además, preservar no sólo la imparcialidad, sino también la igualdad en la contienda electoral, entonces, la clasificación normativa impugnada excluye de la aplicación de la restricción a ciertos y determinados servidores públicos, y la impone a otros (de los otros Poderes Federal, Estatales y Municipales), sin que exista una razón suficiente que justifique el tratamiento diferenciado entre ellos.

En efecto, las razones esgrimidas para exentar a los diputados y servidores públicos del Congreso Estatal de la obligación de separarse de su encargo noventa días antes de la elección para ser elegibles a un cargo en el Ayuntamiento o para ser ayudante municipal, no son aptas ni suficientes para dar ese tratamiento desigual, a la luz de los criterios en los que este Tribunal Constitucional ha fijado los parámetros para determinar si una norma es violatoria del principio de igualdad.

...

En suma, se concluye que, en el caso concreto, se violenta el principio de igualdad y no discriminación, por lo siguiente:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

1o. Los diputados y servidores públicos del Congreso de Morelos tienen el estatus de servidores públicos, al igual que los diputados, funcionarios o empleados de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los Municipios; y las razones esgrimidas para sustentar la reforma a la fracción V del artículo 117 de la Constitución del Estado de Morelos, para dar el trato diferenciado entre los servidores públicos antes señalados, son aplicables a todos ellos, sean del orden federal, estatal o municipal, por lo que no resulta constitucionalmente razonable y, por lo tanto, válida la desigualdad normativa que se establece.

2o. Por otra parte, si bien, a primera vista, se pudiese considerar que con la medida legislativa se pretende alcanzar una finalidad constitucionalmente válida, al buscar con ella proteger el adecuado y regular funcionamiento de un Poder del Estado, lo cierto es que no es idónea para lograr ese fin, puesto que, respecto de los diputados, se cuenta con suplentes electos popularmente; quienes pueden de inmediato ocupar el cargo frente a la ausencia temporal o definitiva del titular o, en caso de vacancia, se puede convocar a elecciones extraordinarias y, respecto de los funcionarios y empleados del Congreso, existen las previsiones legales para su inmediata sustitución en caso de renuncia a sus cargos. En contraste, otros servidores públicos pertenecientes a otros poderes públicos no tienen, por lo general, suplentes.

3o. La reforma legislativa adoptada por el Constituyente de Morelos es inconstitucional, toda vez que, frente al fin que con ella se busca, entre personas que guardan un estatus similar, como servidores públicos, viola precisamente el principio de igualdad y no discriminación y, por lo tanto, la medida se torna discriminatoria.

4o. Asimismo, la distinción señalada resulta incompatible con la igualdad en la contienda electoral, lo que se traduce en una situación inequitativa.

EL DERECHO A SER VOTADO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

Consecuentemente, la distinción legislativa se torna discriminatoria.

Por lo tanto, procede declarar la invalidez del artículo 117, fracción V, que señala: “No ser funcionario o empleado de la Federación, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial o de los Municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección.”

...
SÉPTIMO. Efectos. Con fundamento en el artículo 59, en relación con el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, que confiere a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias, dada la inminencia del inicio del proceso electoral local y, en atención a la invalidez decretada del artículo 117, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en la porción normativa señalada en el considerando quinto de la presente ejecutoria, procede la reviviscencia del texto anterior a la reforma, citado con anterioridad, que es del tenor siguiente: “No ser funcionario o empleado de la Federación, del Estado o de los Municipios si no se separan de sus respectivos cargos noventa días antes del día de la elección.”

...

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 117, fracción V, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en los términos del considerando quinto de la presente ejecutoria, así como del artículo segundo transitorio del Decreto Número 1371 publicado

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MÉXICO

en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el diecinueve de octubre de dos mil once, para los efectos precisados en el considerando séptimo de este fallo, entre otros, la reviviscencia del párrafo primero de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su texto vigente antes de la entrada en vigor del referido decreto, invalidez que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

...