



CONSEJO GENERAL

ACUERDO N.º IEEM/CG/57/2018

Por el que se emite respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional, mediante oficio número RPAN/IEEM/056/2018, de fecha veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México emite el presente Acuerdo con base en lo siguiente:

G L O S A R I O

CEEM: Código Electoral del Estado de México.

Consejo General: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Constitución Local: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

DJC: Dirección Jurídico Consultiva del Instituto Electoral del Estado de México.

IEEM: Instituto Electoral del Estado de México.

PAN: Partido Acción Nacional.

A N T E C E D E N T E S

1. Presentación de la Consulta

El veintidós de marzo del año en curso, mediante oficio número RPAN/IEEM/056/2018, el Representante Propietario del PAN ante el Consejo General, formuló una consulta a este Órgano Superior de Dirección, en los siguientes términos:

*“Que con motivo del Proceso Electoral Local 2017-2018 para la renovación del Congreso Local y los Ayuntamientos de la Entidad, atento a que el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México refiere que no pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos, entre otros, los servidores públicos federales, estatales o municipales **en ejercicio de autoridad**, salvo que se separen de sus respectivos cargos por lo menos noventa días antes de la elección.*

1. De conformidad con las atribuciones que el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México confiere a los Regidores, ¿éstos se consideran

Elaboró: P. en D. Luis Noé Ceballos López.
Lic. Francisco Ruiz Estévez

ACUERDO N.º IEEM/CG/57/2018

Por el que se emite respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional, mediante oficio número RPAN/IEEM/056/2018, de fecha veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

Página 1 de 11

servidores públicos municipales en ejercicio de autoridad y, por ende, deben separarse de su cargo con la anticipación prescrita?

2. *En términos de los artículos 20, 24 y 31 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, los servidores públicos docentes o profesores del Subsistema Educativo Estatal y los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado, ¿se consideran servidores públicos en ejercicio de autoridad y por lo mismo deben separarse de su cargo en el plazo y para los efectos que señala el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México?*
3. *¿Qué debe entenderse por servidores públicos en ejercicio de autoridad y, en su caso, qué criterios deben atenderse para su individualización, o bien, qué niveles o cargos deben considerarse dentro de la estructura de gobierno para determinar tal característica?*
4. *La interpretación que debe hacerse del artículo 40, fracción VIII, in fine, con relación al diverso 120, fracción IV, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para el caso de la postulación de candidatos a Diputados Locales, ¿es que en todos los casos de servidores públicos, sin considerar que se encuentren en ejercicio de autoridad, deben separarse del cargo con la anticipación exigida?"*

2. Solicitud de opinión a la DJC

Por medio de tarjeta número SE/T/1916/2018, de fecha veintidós de marzo del año en curso, la Secretaría Ejecutiva solicitó a la DJC, el análisis sobre la consulta referida en el Antecedente 1.

3. Opinión de la DJC

Mediante oficio número IEEM/DJC/442/2018, de fecha veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, la DJC, emitió el análisis respecto de la consulta señalada en el Antecedente 1.

El presente Acuerdo se funda y motiva en las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. COMPETENCIA:

Este Consejo General es competente para desahogar las consultas que formulen los partidos políticos debidamente registrados ante el IEEM, acerca de los asuntos de su competencia; en términos del artículo 185, fracción XIII, del CEEM.

II. FUNDAMENTO:

CEEM

El artículo 168, párrafos primero y segundo, establece que el IEEM:

- Es el organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.
- Es autoridad electoral de carácter permanente, y profesional en su desempeño, se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

El artículo 175, refiere que este Consejo General es el Órgano Superior de Dirección del IEEM, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, entre otros aspectos.

El artículo 199, fracción III, menciona que la DJC tiene entre sus atribuciones, la de apoyar al Secretario Ejecutivo en la prestación de servicios de asesoría jurídica, a los órganos e instancias que conforman el IEEM.

III. MOTIVACIÓN:

Con base en el análisis realizado por la DJC, se emite como respuesta a la consulta referida en el Antecedente 1, lo siguiente:

1. *De conformidad con las atribuciones que el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México confiere a los Regidores, ¿éstos se consideran servidores públicos municipales en ejercicio de autoridad y, por ende, deben separarse de su cargo con la anticipación prescrita?*
2. *En términos de los artículos 20, 24 y 31 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, los servidores públicos docentes o profesores del Subsistema Educativo Estatal y los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado, ¿se consideran servidores públicos en ejercicio de autoridad y por lo mismo deben separarse de su cargo en el plazo y para los efectos que señala el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México?*
3. *¿Qué debe entenderse por servidores públicos en ejercicio de autoridad y, en su caso, qué criterios deben atenderse para su individualización, o bien, qué niveles o cargos deben considerarse dentro de la estructura de gobierno para determinar tal característica?*

4. *La interpretación que debe hacerse del artículo 40, fracción VIII, in fine, con relación al diverso 120, fracción IV, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para el caso de la postulación de candidatos a Diputados Locales, ¿es que en todos los casos de servidores públicos, sin considerar que se encuentren en ejercicio de autoridad, deben separarse del cargo con la anticipación exigida?*

Referente a la pregunta 1

La respuesta es si.

De una interpretación funcional del artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se deriva que un regidor sí es un servidor público en ejercicio de autoridad, pues por cuanto hace al término de “en ejercicio de autoridad”, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SX-JDC-156/2014, sostuvo que una autoridad tiene como acepción gobernar o ejercer un mando de hecho o de derecho, es decir, constituye un poder que tiene una persona sobre otra (subordinación); además, las relaciones de autoridad son de dominio donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás.

En ese tenor, el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua señala que “autoridad” significa *poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho*. En este sentido, en términos de los artículos 15 y 16 de la Ley en comento, el ayuntamiento es el órgano de gobierno de los municipios, electo popularmente e integrado por una presidencia, así como el número de sindicaturas y regidurías que corresponda, conforme a al número de habitantes.

Ahora bien, en el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal se puntualizan las atribuciones de los ayuntamientos, entre las cuales se encuentran:

- Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado.
- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento, y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana.
- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal.

- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes.

Por tanto, como parte del órgano de gobierno de los municipios, los regidores, al ejercer su cargo, tienen atribuciones en materia de administración, legislación y ejecución. No se soslaya que la parte específica de la ejecución la tiene la presidencia municipal, sin embargo, de acuerdo a la Ley señalada, los regidores forman parte de las decisiones que le permiten a la presidencia realizar ciertas facultades.

A mayor abundamiento, de una simple lectura del artículo 55 invocado por el consultante, se desprende que las atribuciones de los regidores, son las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por este ordenamiento;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;
- VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Conforme a ellas, se concluye que los regidores y regidoras pueden emitir actos de autoridad al pertenecer al Cabildo de cada Ayuntamiento y repercutir con sus actuaciones en la esfera jurídica de los gobernados en el ámbito municipal, además de tener subordinados a su cargo.

Por lo que respecta al requisito de separarse del cargo para aspirar a integrar un ayuntamiento, contenido en el artículo 120, fracción IV, de la Constitución Local, se advierte que tiene como objetivo salvaguardar la equidad en la contienda, a fin de evitar que quienes sean servidores públicos en ejercicio de autoridad utilicen los recursos públicos a su alcance en beneficio de su candidatura.

No obstante, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y reiterado por la Sala Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes aspiren a la reelección tienen la opción de separarse del cargo, por lo que, los regidores y regidoras que cuenten con la venia de sus partidos políticos para su elección consecutiva no tienen la obligación de separarse de su cargo.

Sin embargo, el artículo 120 de la Constitución Local se refiere a servidores en ejercicio de autoridad, es decir, al mando y poder que se ejerce a nivel federal, estatal o municipal, pues en los tres ámbitos citados, podrían generar presión sobre el electorado municipal.

En consecuencia, los regidores y regidoras sí son servidores públicos municipales en ejercicio de autoridad y que, por ende, deben separarse del cargo 90 días antes de la elección, excepto cuando se trate de reelección.

Por cuanto hace a la pregunta 2

La respuesta es no.

Los servidores públicos docentes o profesores del Subsistema Educativo Estatal y los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado si bien son considerados con tal carácter, debe mencionarse que con base en el precedente del Tribunal Electoral de Aguascalientes, dictado en el expediente TEEA-JDC-002/2018, el órgano jurisdiccional local determinó que estos no tienen poder de mando y decisión que les lleve eventualmente a disponer de recursos públicos y humanos que pudieran generar una inequidad en la contienda en relación con los demás contendientes, tal y como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-JRC-364/2001.

Aunado a lo anterior, las profesoras y profesores no son considerados como servidores públicos de autoridad, en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente, dado que en su artículo 4, fracción XXV, indica quien es el personal docente en los siguientes términos:

Personal docente: al profesional en la Educación Básica y Media Superior que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor,

coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo.

Por lo anterior, este Consejo General considera, atendiendo a tales aspectos que, en el caso concreto, no hay obligación de separación del cargo.

Por lo que respecta a la pregunta 3.

La respuesta es la siguiente:

En términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, los servidores públicos son las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos del estado y los municipios. No obstante, para efectos de la materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que no todos los servidores públicos ejercen actos de autoridad, dado los niveles de jerarquías y responsabilidades que la ley les otorga.

Esto es, los criterios del Tribunal Electoral han surgido en materia de nulidades de votación recibida en casilla, así como de elegibilidad, centrando su análisis en las características de los servidores públicos, es decir, si gobierna o ejerce mando o poder.

Asimismo, en el Procedimiento Especial Sancionador SER-PSC-116/2016, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral consideró que el servidor público, es aquella persona vinculada a la prestación de un servicio en beneficio de la sociedad; por tanto, aquello que realiza favorece a la colectividad sin causarle una retribución personal diversa a su salario.

Por lo tanto, **son servidores públicos en ejercicio de autoridad, aquellas personas que, dentro de sus funciones, ejerzan gobierno en los poderes del estado y municipios.**

Lo anterior, tiene sustento en la *ratio essendi* de los siguientes criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia 3/2004

AUTORIDADES DE MANDO SUPERIOR. SU PRESENCIA EN LA CASILLA COMO FUNCIONARIO O REPRESENTANTE GENERA PRESUNCIÓN DE

Elaboró: P. en D. Luis Noé Ceballos López.
Lic. Francisco Ruiz Estévez

PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA Y SIMILARES). El legislador ordinario local, con la prohibición establecida en los artículos 48, fracción IV, y 182, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima, propende a proteger y garantizar la libertad plena de los electores en el momento de sufragar en la casilla correspondiente a su sección electoral, ante la sola posibilidad de que las autoridades enumeradas puedan inhibir esa libertad hasta con su mera presencia, y con más razón con su permanencia, en el centro de votación, como vigilantes de las actividades de la mesa directiva y de los electores, en consideración al poder material y jurídico que detentan frente a todos los vecinos de la localidad, con los cuales entablan múltiples relaciones necesarias para el desarrollo de la vida cotidiana de cada uno, como la prestación de los servicios públicos que administran dichas autoridades, las relaciones de orden fiscal, el otorgamiento y subsistencia de licencias, permisos o concesiones para el funcionamiento de giros comerciales o fabriles, la imposición de sanciones de distintas clases, etcétera; pues los ciudadanos pueden temer en tales relaciones que su posición se vea afectada fácticamente, en diferentes formas, en función de los resultados de la votación en la casilla de que se trate. En efecto, si se teme una posible represalia de parte de la autoridad, es factible que el elector se sienta coaccionado o inhibido y que esta circunstancia lo orille a cambiar el sentido de su voto, si se sienten amenazados velada o supuestamente, pues aunque esto no debería ocurrir, en la realidad se puede dar en el ánimo interno de ciudadano, sin que el deber ser lo pueda impedir o remediar, por virtud a la posición de cierta subordinación que le corresponde en la relación con la autoridad; es decir, resulta lógico que el elector pueda tomar la presencia de la autoridad como una fiscalización de la actividad electoral, con la tendencia a inclinar el resultado a favor del partido político o candidato de sus preferencias, que son generalmente conocidas en razón del partido gobernante. En consecuencia, cuando se infringe la prohibición de que una autoridad de mando superior sea representante de partido en una casilla, tal situación genera la presunción de que se ejerció presión sobre los votantes, presunción proveniente propiamente de la ley, si se toma en cuenta que el legislador tuvo la precaución de excluir terminantemente la intervención de las autoridades de referencia en las casillas, no sólo como miembros de la mesa directiva, sino inclusive como representantes de algún partido político, es decir, expresó claramente su voluntad de que quienes ejercieran esos mandos asistieran a la casilla exclusivamente para emitir su voto, pues tan rotunda prohibición hace patente que advirtió dicho legislador que hasta la sola presencia, y con más razón la permanencia, de tales personas puede traducirse en cierta coacción con la que resulte afectada la libertad del sufragio.

Tesis LXVIII/98

ELEGIBILIDAD DE LOS CANDIDATOS A MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO. LOS CONCEPTOS DE “FUNCIONARIO” Y “EMPLEADO” PARA EFECTOS DE (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN). Existe una diferencia entre el concepto de “funcionario” y el de “empleado”, la cual estriba en las actividades que desempeñan, pues el término “funcionario” se relaciona con las atinentes a:

Elaboró: P. en D. Luis Noé Ceballos López.
Lic. Francisco Ruiz Estévez

ACUERDO N.º IEEM/CG/57/2018

Por el que se emite respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional, mediante oficio número RPAN/IEEM/056/2018, de fecha veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

Página 8 de 11

decisión, titularidad, poder de mando, y representatividad, por el contrario, el significado del vocablo “empleado” está ligado a tareas de ejecución y subordinación, más no de decisión y representación. Es así que de una interpretación funcional realizada al artículo 119, fracción III de la Constitución Política del Estado de Michoacán se colige que el fin último para el cual se estableció la prohibición de ser funcionario federal, estatal o municipal, para ser electo a algún cargo del ayuntamiento que corresponda, es acorde con las ideas expuestas, ya que el propósito del legislador fue el de evitar que por razón de la posición de mando o de titularidad que tuvieran los candidatos propuestos por determinado partido político, los electores se vieran presionados a expresar su voto en favor de éstos; con lo que se protege el principio de igualdad que debe regir en toda contienda electoral, evitando así que determinadas personas hagan uso de su posición para alcanzar mayor número de votos, lo que obviamente afectaría el resultado de la elección.

No óbice que generalmente estos precedentes se han resuelto dependiendo del servidor público de que se trate, pues ni la Sala Superior ha emitido una lista de funcionarios (diversos a los que la ley enumera) sujetos a separarse con antelación para buscar una candidatura de elección popular.

En relación a la pregunta 4.

La respuesta es no.

Como se dijo, no todos los servidores públicos del estado y municipios cuentan con funciones de gobierno, representación, poder, mando, o decisión, que les obligue a separarse de su cargo 90 días antes de la elección para acceder a una candidatura de una diputación local.

En efecto, de acuerdo con las funciones de hecho y de derecho que las y los servidores públicos ejercen, es que se ha considerado si son susceptibles de cumplir con dicho requisito negativo de elegibilidad, conforme al artículo 40 de la Constitución Local, habida cuenta que el nivel o rango de las personas funcionarias públicas permite analizar si su cargo, eventualmente, generaría inequidad en la contienda.

Así, se puede concluir respecto de las preguntas 3 y 4 que si bien el concepto de servidores públicos en ejercicio de autoridad quedó precisado en la respuesta a la pregunta número 1, se responde que los criterios que deben atenderse para su individualización y que los niveles o cargos que deben considerarse dentro de la estructura de gobierno para determinar tal característica están estrictamente relacionados con el nivel jerárquico que ostenta cada servidor público, su poder de mando y si este tiene o no subordinados, de manera que incida directamente

en la voluntad de aquellos o en la esfera jurídica de los gobernados con la emisión de un acto de autoridad.

Por lo tanto, en respuesta a la consulta formulada, este Consejo General estima que la interpretación que debe hacerse del artículo 40, fracción VIII, in fine, con relación al diverso 120, fracción IV, ambos de la Constitución Local, para el caso de la postulación de candidatos a Diputaciones Locales, es que los servidores públicos que se encuentren en ejercicio de autoridad deben separarse del cargo 90 días antes de la elección.

Por lo fundado y motivado, se:

ACUERDA

- PRIMERO.-** Se emite como respuesta a la consulta formulada mediante oficio RPAN/IEEM/056/2018 de fecha veintidós de marzo de dos mil dieciocho, por el Representante Propietario del PAN ante el Consejo General, lo expuesto en la Consideración III.
- SEGUNDO.-** Notifíquese la respuesta motivo del presente Acuerdo a la representación del PAN ante este Órgano Superior de Dirección.

TRANSITORIOS

- PRIMERO.-** El presente Acuerdo surtirá efectos a partir de su aprobación por el Consejo General.
- SEGUNDO.-** Publíquese este Acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, "Gaceta del Gobierno", así como en la página electrónica del IEEM.

Así lo aprobaron por unanimidad de votos, el Consejero Presidente y las Consejeras y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, Licenciado Pedro Zamudio Godínez, Doctora María Guadalupe González Jordan, Maestro Saúl Mandujano Rubio, Maestro Miguel Ángel García Hernández, Maestro Francisco Bello Corona, Maestra Laura Daniella Durán Ceja y Licenciada Sandra López Bringas, en la Sexta Sesión Extraordinaria celebrada en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, el veintiocho de marzo de dos mil dieciocho; firmándose para constancia legal, conforme a lo dispuesto por los artículos 191, fracción X y

Elaboró: P. en D. Luis Noé Ceballos López.
Lic. Francisco Ruiz Estévez

ACUERDO N.º IEEM/CG/57/2018

Por el que se emite respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional, mediante oficio número RPAN/IEEM/056/2018, de fecha veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

Página 10 de 11



196, fracción XXX, del CEEM y 7°, fracción XIV, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del IEEM.

“TÚ HACES LA MEJOR ELECCIÓN”

A T E N T A M E N T E

CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL

(Rúbrica)

LIC. PEDRO ZAMUDIO GODÍNEZ

SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL

(Rúbrica)

MTRO. FRANCISCO JAVIER LÓPEZ CORRAL