

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO Y
JUICIOS DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTES: SUP-JDC-139/2018 Y
ACUMULADOS

ACTORES: CUAUHTÉMOC BLANCO
BRAVO Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA

SECRETARIOS: ERNESTO CAMACHO
OCHOA, NANCY CORREA ALFARO Y
JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA.¹

Ciudad de México, a veintiocho de marzo de dos mil dieciocho.

Sentencia que **revoca** la emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos y el pronunciamiento del Instituto local sobre la consulta formulada por Cuauhtémoc Blanco Bravo, y declara la **inaplicación** del artículo 171, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal de esa entidad federativa, por lo que hace a la palabra *definitiva* respecto a la licencia que deben solicitar los integrantes del Ayuntamiento para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular.

INDICE

Antecedentes	2
I. Consulta	2
II. Respuesta de la autoridad	2
III. Instancia local	4
IV. Juicios ciudadanos federales y juicios de revisión constitucional	4
Competencia, acumulación y requisitos de procedencia	5
Estudio de la controversia	8
Apartado preliminar. Materia de la controversia	8
Apartado I. Incongruencia de la sentencia impugnada e incidencia del pronunciamiento del Instituto y de lo resuelto por el Tribunal locales.	11
Apartado II. Inaplicación de la porción normativa del último párrafo del artículo 171, de la Ley Municipal.	14
Apartado III. Efectos.	22
Resuelve	22

¹ Colaboraron María Eugenia Pazarán Anguiano y Javier Ortiz Zulueta.

SUP-JDC-139/2018 y acumulados

G L O S A R I O

Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
Instituto local:	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Ley Municipal:	Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Presidente Municipal	Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo
Presidente Municipal suplente	Presidente Municipal suplente de Cuernavaca, Morelos
PSD	Partido Socialdemócrata de Morelos
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Morelos

ANTECEDENTES

I. Consulta

1. Inicio del proceso electoral. El 8 de septiembre de 2017, dio inicio el proceso electoral local ordinario 2017-2018 en el Estado de Morelos, en el que se elegirán, entre otros cargos, al Gobernador de dicha entidad federativa.

2. Consulta sobre separación. El 22 de enero de 2018², Cuauhtémoc Blanco Bravo consultó al Instituto local lo siguiente:

¿Debo solicitar licencia definitiva para separarme del cargo en caso de contender por el cargo de Gobernador Constitucional del Estado de Morelos o con una licencia determinada podría dar cumplimiento al mandato de separarme 90 días previos al día de la elección?

Ad cautelam en el supuesto no se concedió (sic) en el que este Instituto determine que sí debo solicitar licencia definitiva ¿podré regresar a ocupar el cargo de Presidente Municipal el 2 de julio de 2018, es decir, después de la jornada electoral?

II. Respuesta de la autoridad.

El 24 de febrero, luego de que en primer juicio local el Tribunal local considerara que la contestación de la Consejera Presidenta se emitió

² Todas las fechas posteriores deberán entenderse como del año dos mil dieciocho

sin competencia, el Consejo General del Instituto local dio respuesta a la referida consulta en los términos siguientes³:

a) Por cuanto hace a la primera pregunta atinente a **si debía presentar licencia definitiva o determinada, precisó que se encontraba imposibilitado material y jurídicamente para pronunciarse**, pues las licencias que soliciten los integrantes de los Ayuntamientos serán atendidas conforme a lo previsto en la Ley Municipal.

b) Respecto la segunda pregunta que formuló cautelarmente el peticionario, en el sentido de que en caso de que la primera pregunta resultara negativa, si podía regresar a su cargo el 2 de julio de 2018, el tribunal le respondió que lo relativo a las solicitudes de licencias de los servidores públicos municipales se encuentra regulado en la Ley Municipal, en los artículos 171, 172, 172 bis y 173⁴.

³ Respuesta inciso a): "Al respecto, este Consejo Estatal Electoral, precisa que las licencias que soliciten los integrantes de los Ayuntamientos, serán atendidas conforme a lo previsto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, motivo por el cual, este órgano comicial, se encuentra imposibilitado material y jurídicamente para pronunciarse respecto de su consulta".
Respuesta inciso b): "En respuesta a la consulta formulada por el ciudadano CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO, en su calidad de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos mediante escrito recibido de fecha veintidós de enero del año en curso, se hace de su conocimiento que en relación a lo solicitado, este órgano comicial, advierte que lo relativo a las solicitudes de licencias de los servidores públicos municipales, se encuentra regulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos específicamente en los artículos 171, 172, 172 Bis y 173 del citado ordenamiento".

⁴ **Artículo 171.-** Los integrantes del Ayuntamiento, requieren de licencia otorgada por el Cabildo para separarse de sus funciones; las cuales podrán ser:

...

Los integrantes del Ayuntamiento deberán solicitar **licencia definitiva** para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de **elección popular**.

Artículo 172.- Las licencias temporales y determinadas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Síndico y las licencias definitivas por el suplente respectivo.

...

Tratándose de las licencias definitivas, serán cubiertas por el suplente respectivo, si éste faltare o se encontrare imposibilitado para ocupar el cargo, el Cabildo notificará al Ejecutivo del Estado, quien en un plazo máximo de diez días, contados a partir de la notificación, remitirá al Congreso del Estado la terna para ocupar el cargo de Presidente Municipal respectivo, y por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, se designará al sustituto en un término máximo de cinco días hábiles, contados a partir de que se reciba la terna.

Artículo 172 bis.- ...

Artículo 173.- Sólo el Ayuntamiento en funciones de Cabildo, podrá conceder a sus miembros licencias mayores de quince días, en casos debidamente justificados, en caso de que la separación al cargo solicitada tenga por objeto ejercer el derecho a ser votado a un cargo de elección popular, no requerirá la autorización del Cabildo, sólo se deberá dar aviso por escrito, al Secretario General del Ayuntamiento, para que este ordene al área correspondiente la suspensión del pago de las prerrogativas y prestaciones a que tenga derecho dicho Servidor Público y pueda competir en igualdad de circunstancias.

III. Instancia local.

Inconforme, el Presidente Municipal presentó juicio en el que, luego de ser reencauzado por la Sala Superior a juicio ciudadano local⁵, el 18 de marzo, **el Tribunal local resolvió confirmar el pronunciamiento del Instituto local, al considerar:**

Por un lado, que la respuesta genérica no le causó perjuicio, porque todavía no existía un acto de aplicación de la porción normativa cuestionada. Asimismo, que el otorgamiento de una licencia definitiva es un aspecto que queda comprendido dentro del ámbito normativo municipal y no en la materia comicial.

Por otro lado, no obstante, el Tribunal Local señaló que, en el caso particular, la interpretación del artículo 171 antes precisado, en función del principio *pro persona*, debía ser en el sentido de que *“el actor tenía la decisión de solicitar qué tipo de licencia escoger, toda vez que no había nada que lo obligara a presentar una licencia definitiva”*. Incluso, el tribunal expresamente señaló que *“basta que presente la licencia determinada”*.

IV. Juicios ciudadanos federales y juicios de revisión constitucional.

Inconforme, el 21 de marzo el mismo ciudadano, en su calidad de Presidente Municipal, presentó juicio ante esta Sala Superior, el juicio **SUP-JDC-139/2018.**

Por su parte, el 22 de marzo el presidente municipal **suplente**, el PRD y el PSD presentaron, respectivamente, los juicios **SUP-JDC-152/2018, SUP-JRC-31/2018 y SUP-JRC-32/2018.**

⁵ El 11 de marzo el presidente municipal promovió juicio ciudadano, el cual fue resuelto por esta Sala Superior en el sentido de **a)** escindir la respuesta otorgada por el Instituto Morelense, respecto a que carecía de facultades para interpretar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos y **b)** reencauzar lo relativo a la respuesta dada por el Instituto Morelense de Procesos Electorales respecto al tipo de licencia que debe solicitar Cuauhtémoc Blanco Bravo para contender por la gubernatura de Morelos, al Tribunal local.

Una vez recibidas las constancias, la Magistrada Presidenta integró los expedientes, los registró en el orden mencionado y turnó a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes, los admitió, y, al no existir diligencia pendiente por realizar, cerró la instrucción, y formuló el proyecto correspondiente.

COMPETENCIA, ACUMULACIÓN Y REQUISITOS DE PROCEDENCIA

I. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer de los presentes juicios⁶, porque los actores controvierten una resolución del Tribunal local relacionada con la licencia que debe solicitar el Presidente Municipal, para separarse de su cargo a fin de contender a la gubernatura de Morelos, este último aspecto esencial para que la competencia corresponda a esta Sala Superior.

II. Acumulación. Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y el acto reclamado. Por ese motivo, atendiendo al principio de economía procesal y a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias, se procede acumular⁷ los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-31/2018 y SUP-JRC-32/2018, así como el juicio ciudadano SUP-JDC-152/2018, al diverso SUP-JDC-139/2018 (por ser éste el primero en recibirse y registrarse en esta Sala Superior), debiendo agregarse una copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

III. Requisitos de procedencia

a. Forma. Las demandas cumplen los requisitos del artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, dado que se presentaron ante el órgano

⁶ Con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones III, IV y V de la Constitución Federal; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos d) y e), de la Ley Orgánica; 79, 83, 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁷ Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-JDC-139/2018 y acumulados

partidista responsable; se hace constar el nombre y firma de los actores; se identifica el acto controvertido; se mencionan los hechos en que basan sus respectivas impugnaciones, los agravios que les causa el acto impugnado, los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

b. Oportunidad. Se colma el requisito establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios de presentarse dentro de los cuatro días siguientes la notificación correspondiente.

La sentencia se emitió el 18 de marzo, y los escritos de demanda se presentaron el 21 siguiente el SUP-JDC-139/2018, y el 22 los juicios restantes, de manera que, al presentarse dentro del plazo de cuatro días posteriores a la emisión de la primera, lógicamente están dentro del plazo de cuatro días siguientes a cualquier notificación.

c. Legitimación. Los medios de impugnación fueron promovidos por parte legítima en términos del artículo 79, apartado 1, de la Ley de Medios en tanto que en los juicios ciudadanos son éstos los que los presentan, mientras que los juicios de revisión constitucional fueron presentados por partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 88 de la Ley de Medios.

d. Personería. Los juicios de revisión constitucional fueron promovidos por conducto de sus representantes legales ante el Instituto legal, como lo acreditan con las constancias respectivas.

e. Interés jurídico.

e.1 El Presidente Municipal tiene interés en la medida que fue la parte actora en la sentencia que ahora impugna y señala que ésta le causa afectación porque no se acogió su pretensión de análisis constitucional y declaración de inaplicación de la norma que le exige presentar licencia definitiva a su cargo.

e.2 También, se considera que, en principio, el presidente municipal suplente cuenta con interés jurídico para iniciar la acción procesal y recibir sentencia de fondo.

Esto, porque, en su lectura de la sentencia impugnada o a su parecer, se declaró la inaplicación del precepto que regula la separación y el otorgamiento de las licencias definitivas, y con ello, desde el momento actual, en su concepto, se anticipa un criterio que lo priva de la posibilidad de suplir al presidente propietario.

De manera que, en caso de que les asistiera la razón, la supuesta declaración de inaplicación que se emitió en la sentencia tendría que ser revocada, y dado que esa situación es una cuestión que requiere valorar y calificar lo considerado por el tribunal local, ello debe ser analizado en el fondo.

e.3 Asimismo, asiste interés jurídico a los partidos PRD y PSD de conformidad con el criterio sustentado por esta Sala Superior, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES"⁸, en razón de que ambos institutos controvierten la interpretación que dio el Tribunal local a un aspecto vinculado no sólo con la posible separación de un servidor público o no de su encargo, sino con las condiciones que debe cumplir para registrarse como candidato al cargo de Gobernador del Estado.

f. Definitividad. Dicho requisito se encuentra colmado, ya que, conforme a la legislación aplicable, contra la resolución impugnada, no procede algún otro medio de defensa por el que pudiera ser confirmada, modificada o revocada.

⁸ Véase en la página de internet: www.te.gob.mx.

IV. Requisitos especiales de procedencia. Por cuanto hace a los requisitos especiales de procedibilidad^[1], se advierte lo siguiente:

a) Contravención a preceptos de la Constitución. Este requisito se valora en un sentido formal, no como el resultado del análisis de los agravios, ya que ello se analiza en el fondo, por lo que, como los partidos actores afirman que se transgreden en su perjuicio diversos preceptos constitucionales, entre ellos lo dispuesto en los artículos 1, 4, 8,9, 14, 16, 17,41, 35 y 116 de la Constitución, basta para tenerlo por cumplido.

b) Violación determinante. Se cumple el requisito, porque los partidos políticos plantean que incorrectamente el tribunal local dejó al arbitrio del presidente municipal el tipo de licencia que podía solicitar para cumplir con el requisito de elegibilidad de separarse del cargo 90 días antes de la elección de Gobernador, lo cual impactaría con el desarrollo del proceso electoral local en curso.

c) Reparación material y jurídicamente posible. Se considera satisfechos estos requisitos, porque de estimarse contraria a derecho la resolución impugnada, la Sala Superior la puede revocar y si toda vez que la fecha límite para que el presidente municipal presente su licencia es el primero de abril, resulta factible su reparación.

Por lo tanto, al estar colmados los requisitos indicados, y al no advertirse alguna causal de improcedencia, se analiza el fondo de la controversia.

ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

Apartado Preliminar: materia de la controversia.

a. Sentencia impugnada:

El Tribunal local **confirmó la respuesta del Instituto local en el sentido de que se encontraba imposibilitado material y jurídicamente para pronunciarse sobre la consulta** planteada por el presidente municipal

^[1] Previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley de Medios.

de Cuernavaca, en torno a la manera en la que debía separarse para participar como candidato a Gobernador de Morelos.

Por un lado, al considerar que la respuesta genérica del instituto no le produjo afectación al presidente municipal, pues todavía no existía un acto de aplicación de la porción normativa cuestionada⁹. Asimismo, que el otorgamiento de licencia definitiva es un aspecto que queda comprendido en el ámbito municipal y no en la materia comicial.

Por otro lado, no obstante, el Tribunal Local señaló que, en el caso particular, la interpretación del artículo 171 citado, en función del principio *pro persona*, debía ser en el sentido de que *el actor tenía la decisión de solicitar qué tipo de licencia escoger, toda vez que no había nada que lo obligara a presentar una licencia definitiva*. Incluso, el tribunal expresamente precisó que *basta que presente la licencia determinada*¹⁰.

b. Planteamientos.

b.1 El Presidente Municipal, en términos generales, según se advierte del análisis integral de su demanda¹¹, se queja de que la sentencia del Tribunal local no resolvió el tema de fondo, pues en su concepto debió inaplicar la norma en cuestión, para determinar que no le es exigible que presente la licencia definitiva.

De ahí que, su pretensión última sea que esta Sala Superior revoque la sentencia y consulta impugnados, con la implicación de que en plenitud de jurisdicción se resuelva el tema, pues, en su concepto, basta que se

⁹ Argumentó que no existía constancia de que el Presidente Municipal presentó licencia, ni tampoco certeza de si el cabildo le negará la reincorporación al cargo en caso de no ganar la elección.

¹⁰ El Tribunal consideró que *será decisión del actor determinar qué tipo de licencia escoge, [pues señaló] que nada lo obliga a presentar la licencia definitiva, dado que es requisito suficiente el separarse los 90 días antes del día de la elección [por lo que] basta que presente la licencia determinada, la cual va acorde al numeral 60, fracción VI, de la Constitución local*. Ver fojas 25 y 26 de la sentencia impugnada.

¹¹ MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

separe del cargo 90 días antes de las elecciones; es decir, no es necesario que presente una licencia definitiva.

b.2. El PRD, PSD y el presidente municipal suplente, sustancialmente, en principio cuestionan la sentencia por considerarla **incongruente**, ya que, por un lado, señala y confirma el pronunciamiento del instituto local de que no debe realizarse estudio alguno sobre el tema, y por otro, en un análisis de fondo considera que el ciudadano presidente municipal que busca registrarse como candidato a Gobernador de Morelos, no requiere una separación absoluta o solicitar licencia definitiva a su cargo¹².

¹² **El PRD**, por su parte, sostiene que la sentencia recurrida viola el principio de congruencia, en razón de que emitió consideraciones discordantes en el contexto de su propia determinación.

Explica que abordó aspectos que van más allá de la litis y extralimitan su decisión, ya que por una parte declaró infundados e inoperantes los agravios, pero después procedió a establecer qué tipo de licencia debe solicitar quien aspira al cargo de Gobernador del Estado, lo que desde su perspectiva, implicó una *inaplicación de facto* del artículo 171, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal.

En ese orden, afirma el partido político que el tribunal en todo caso, debió estudiar por qué el Instituto local electoral declaró que no tenía facultades para interpretar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, escindiendo el medio de impugnación, pero de ningún modo debía pronunciarse sobre qué tipo de licencia debía o podía solicitarse.

Así, alega que fue errónea la aseveración del Tribunal local en cuanto a que la separación del cargo de un presidente municipal es por *licencia determinada*, ya que debe partirse de que la finalidad de la norma aplicable es evitar que el candidato lleve una ventaja sobre los demás competidores.

El PSD afirma que le causa agravio la sentencia recurrida, porque el tribunal deja al arbitrio del Presidente Municipal la decisión de presentar la licencia que más le acomode, aun cuando la Ley Municipal señala que debe ser la definitiva.

Asegura el partido político que esto revela una incongruencia, porque por una parte se dijo que no se entrará al estudio y por otra se aplica el principio *pro homine*, por lo que debía la responsable interpretar el numeral 171 de la Ley Municipal y determinar que debe solicitarse una licencia definitiva.

Respecto a la aplicación del principio *pro persona* considera que el tribunal debió considerar el contexto, los derechos y las personas involucradas, y que los ciudadanos en el municipio de Cuernavaca, eligieron una fórmula de candidatos a presidente municipal compuesta por un propietario y un suplente, así como que la ciudadanía eligió a dicha fórmula para que ocupara las ausencias correspondientes.

Sostiene que el tribunal electoral dejó de considerar que el legislador morelense previó que la separación definitiva garantizaba en mayor medida la legalidad en la contienda electoral.

El Presidente Municipal Suplente, por su parte, alega que es incorrecto que el órgano jurisdiccional responsable dejara a elección del Presidente Municipal el tipo de licencia que podía solicitar, ya que con ello únicamente se tutela el derecho de éste último y no el del suplente, así como la estabilidad política y gobernabilidad del municipio.

Manifiesta que el tribunal fue incongruente cuando por un lado decide no analizar la constitucionalidad del artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal y, por otro, en una interpretación *pro persona* deja de obligar al Presidente Municipal a presentar la licencia definitiva.

Refiere que lo procedente era interpretar lo que hizo el legislador morelense al reformar en 2017, el precepto en cuestión y establecer que tratándose de separación para contender a un cargo es mediante licencia definitiva, por lo que la responsable no debía darle un tratamiento distinto, máxime que no había un acto de aplicación. Concluye que no cabía la opción de una licencia determinada que se otorga por un máximo de 90 días, cuando lo que ha establecido la Sala Superior es que quienes contiendan por un cargo están obligados a separarse hasta la

c. Materia de la controversia y metodología

Por tanto, en primer lugar, **lo que debe resolverse en primer lugar es:** **a)** si existe una incongruencia en la sentencia impugnada, al confirmar la decisión del instituto local de estar imposibilitado para desahogar la consulta concreta sobre la separación de quien busca registrarse como candidato a gobernador, y a la vez, señalar que no era necesaria una separación absoluta, o bien, **b)** si ya existe un pronunciamiento claro de fondo que definió la controversia **y, en segundo lugar**, en cualquier caso, ante la inminencia del registro, para dotar de certeza, lo procedente será resolver directamente el tema en plenitud de jurisdicción.

Esto es, finalmente, lo procedente es generar certeza para resolver auténticamente la controversia en cuestión, sobre el sentido que debe tener el desahogo de la consulta concreta e individualmente formulada sobre **la forma en la que debe separarse el presidente municipal consultante para participar** como candidato a Gobernador de la entidad, a partir de la interpretación o control de la regularidad constitucional del artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal, que exige licencia definitiva para contender.

Apartado I. Incongruencia de la sentencia impugnada e incidencia jurídica trascendental del pronunciamiento del Instituto y del Tribunal, electorales locales.

1. Decisión sobre la incongruencia y deber de pronunciamiento sobre el tema consultado.

Esta Sala Superior considera que, en términos generales, asiste razón a los impugnantes al sostener que la sentencia impugnada es contradictoria¹³ y genera incertidumbre en cuanto al sentido último que

etapa de resultados, razón por la cual el legislador morelense determinó que fuera una licencia definitiva, y así garantizar la estabilidad del gobierno municipal.

¹³ Jurisprudencia 28/2009 “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.** El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

debe darse al desahogo de la consulta planteada por el presidente municipal de Cuernavaca, sobre el tipo de separación que debe cumplir para participar como candidato a Gobernador de Morelos, a partir de la interpretación o análisis de la regularidad constitucional del artículo 171 de la Ley Municipal.

2. Justificación.

El análisis de la sentencia impugnada revela que el Tribunal local realizó pronunciamientos que generan incertidumbre, al confirmar la determinación del Instituto local en cuanto a que no existe posibilidad de pronunciamiento sobre el tema consultado y a la vez concluir que el consultante no tiene el deber de separarse absolutamente del cargo que desempeña actualmente para competir en la elección de gobernador.

Por un lado, porque, como se ha anticipado, el tribunal determinó confirmar lo resuelto por el instituto en el sentido apuntado, bajo la consideración de que era innecesario un examen de regularidad de la norma impugnada porque no existía un acto de aplicación.

En concreto, en la página 26, refirió que *la afectación que aduce el actor no se ha visto materializada en su caso, es decir, no existe en este momento un acto concreto de aplicación del cual se deduzca la facultad de promover un acto de inaplicación... el actor equivoca ... en pretender que este Tribunal analice ... mediante un control difuso.*

prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.”

No obstante, en un análisis del fondo del tema consultado, **estimó que no debía separarse definitivamente**, sino que bastaba con la licencia determinada para cumplir con la exigencia constitucional de separarse de su encargo 90 días antes de la elección.

En específico, en la página 25, sostuvo que *será decisión del actor determinar qué tipo de licencia escoge; puesto que nada lo obliga a presentar la licencia definitiva, dado que es requisito suficiente el separarse los 90 días antes de la elección, por lo que basta que presente la licencia determinada (...) porque en observancia al principio pro persona aplicar la licencia definitiva sería una restricción.*

Esto es, evidentemente, el Tribunal local **resolvió de manera incongruente, con lo que generó falta certeza.**

Ello, porque esa incongruencia impide al Presidente Municipal propietario tener una respuesta concreta y directa a su consulta, pues el fallo valida que no puede obtener contestación, de manera que lo considerado por el instituto de que no puede darse respuesta a su consulta queda firme, pero a la vez la sentencia dice de qué manera puede actuar, en cuanto a la solicitud de licencia.

Situación que deja al consultante sin una calificación a su petición de parte del máximo órgano encargado de la organización de la elección en la que participa (instituto local), así como sin una decisión del tribunal que revisa la validez de esas decisiones, respecto a si existe o no un fallo a su favor.

Máxime que, en todo caso, esta Sala Superior ha reconocido que, si bien los institutos no están autorizados para desahogar consultas que impliquen una regulación con efectos generales¹⁴, en el presente caso,

¹⁴ Véase el SUP-RAP-29/2018 y acumulados.

sólo se está ante una respuesta que debe atender una petición individual sobre la esfera jurídica del consultante, ante lo cual, tenía el deber no sólo de revisar su desahogo sino que, incluso, tenía facultades para estudiar la regularidad constitucional de los efectos de aplicación de la norma sobre la cual se plantea la consulta¹⁵

De ahí que esta Sala Superior considere que es incorrecta la forma en la que el Tribunal local estudió la controversia y específicamente que no atendiera la situación planteada.

Por tanto, dicha situación y aunado a que existe necesidad de dar certeza a la situación jurídica, conduce a revocar la sentencia impugnada y **analizar en plenitud de jurisdicción los planteamientos de fondo sobre la validez constitucional de la licencia con carácter definitiva del artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal**, en relación con el requisito previsto en el diverso 60, fracción IV, de la Constitución local, tomando en cuenta la inminencia de su registro.

Apartado II. Inaplicación de la porción normativa del último párrafo del artículo 171, de la Ley Municipal, por lo que hace a la palabra *definitividad*.

1. Decisión

Esta Sala Superior considera que debe revocarse la sentencia impugnada y el pronunciamiento del Instituto local, sobre la consulta planteada por el presidente municipal, para el efecto de determinar de manera directa que la licencia al cargo que debe solicitar no requiere ser definitiva, para poder contender en la elección de gobernador.

¹⁵ Jurisprudencia 1/2009 “CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO”, visible en las páginas 240 y 241 del volumen 1 de jurisprudencia de la “*Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*”.

Esto, porque la norma prevista en el artículo 171, último párrafo de la Ley Municipal que establece esa condición, contraviene el derecho político a ser votado, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, en su modalidad de permanencia en el cargo público para el que fue elegido, dado que incumple con el subprincipio de necesidad, como parte del test de proporcionalidad.

2. Disposición legal en cuestión.

Al respecto, la norma que regula el tema establece lo siguiente.

“Artículo 171.- Los integrantes del Ayuntamiento, requieren de licencia otorgada por el Cabildo para separarse de sus funciones; las cuales podrán ser:

I.- Temporales, que no excederán de quince días

II.- Determinadas: hasta por noventa días naturales, y

III.- Definitivas.

Las ausencias del Presidente Municipal, serán suplidas en los términos del Artículo 172 y 172 bis de ésta Ley. Las de los Síndicos y Regidores, no se suplirán cuando no excedan de tres sesiones consecutivas, si se excedieran el Cabildo llamará al suplente respectivo.

Para cubrir las ausencias definitivas de los miembros de los ayuntamientos, serán llamados los suplentes respectivos, para que dentro de un término de tres días, se presenten a desempeñar sus funciones.

Los integrantes del Ayuntamiento **deberán solicitar licencia definitiva** para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular.”¹⁶

A efecto de examinar la regularidad constitucional de la norma precitada, es preciso señalar primeramente que, por su naturaleza, es una disposición instrumental o referencial del artículo 60, fracción VI, de la Constitución local, que por su parte establece:

Artículo 60.- No pueden ser Gobernador del Estado:

[...]

VI.- Los Presidentes Municipales si no se separan de sus funciones 90 días antes del día de la elección; y

¹⁶ El 26 de mayo de 2017 se publicó en el Periódico Oficial de Morelos la reforma al artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal en la que se añadió que debían solicitar licencia definitiva los integrantes del ayuntamiento en caso de contender a un cargo de elección popular. Anterior a dicha reforma, la disposición citada únicamente refería al derecho de solicitar licencia, como se lee a continuación: “*Los integrantes del Ayuntamiento tendrán derecho a solicitar licencia para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular*”

El precepto constitucional transcrito evidencia una condición de inelegibilidad para aspirar al cargo de Gobernador en el Estado de Morelos para quienes son presidentes municipales, consistente en separarse de sus funciones, por lo menos, 90 días antes de la elección.

De ese modo, el artículo 171 de la Ley Municipal, establece las diversas variables a través de las cuales se puede solicitar licencia a fin de agotar esa exigencia de elegibilidad para aspirar a la Gubernatura del Estado.

El precepto consigna tres tipos de licencias a saber:

- I.- Temporales**, que no excederán de quince días
- II.- Determinadas**: hasta por noventa días naturales, y
- III.- Definitivas.**

En el caso de los integrantes de los ayuntamientos que soliciten separarse del cargo para contender a un cargo de elección popular, la normativa exige de manera concreta que soliciten una **licencia definitiva**.

Esa modalidad de licencia, a diferencia de las temporales, no está sujeta a un plazo o tiempo determinado, por lo que implica una separación total del cargo y no prevé que quien la solicita pueda posteriormente reincorporarse al mismo.

3. Test

Para efectuar el examen sobre la regularidad constitucional y convencional de la norma es preciso partir de que, en la especie, deben ponderarse los principios o valores fundamentales siguientes.

Por una parte, el derecho político electoral a ser votado, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución en su modalidad de ocupar y desempeñar las funciones inherentes al cargo para el que se fue

elegido, con el consecuente derecho de la sociedad que ejerció el sufragio a su favor¹⁷.

Y, en paralelo, la tutela al principio de equidad en el proceso electoral, el cual impone la necesidad de asegurar que, en los procesos electorales, no se utilicen recursos públicos a favor de alguno de los participantes y se genere un desequilibrio en la contienda, por estar desempeñando de manera simultánea dicho cargo.

Por tanto, para justificar la determinación, esta Sala Superior procede a realizar el test de proporcionalidad de la norma cuestionada, a fin de verificar si el requisito materia de análisis supera o no el control de constitucionalidad en materia electoral, conforme a los siguientes pasos:

a. Fin constitucional legítimo

En el caso, se considera que la exigencia a los integrantes de los ayuntamientos de Morelos de separarse del cargo para contender a un cargo diverso de elección popular persigue un fin constitucionalmente legítimo, ya que tiene como objeto garantizar los principios constitucionales de equidad en la contienda, e igualdad de condiciones entre los participantes.

Esto es así, ya que el hecho de que el integrante de un ayuntamiento pudiera participar en un proceso electoral para un cargo diverso, sin separarse del que detenta, podría generar que ilícitamente se dispusiera de recursos materiales o humanos para favorecer sus labores proselitistas o ejercer presión en las autoridades competentes para calificar los comicios o resolver las impugnaciones que al efecto se presenten.

¹⁷ Jurisprudencia 20/2010 **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.**

Situación que produciría una ventaja indebida, que resulta incompatible con el principio de equidad, pues dicho funcionario se encontraría en una mejor situación respecto del resto de los candidatos, que lo haría obtener un beneficio de una situación ajena al procedimiento electivo que es, precisamente, el ejercicio de un cargo público.

b. Idoneidad de la medida

La disposición bajo estudio satisface igualmente el elemento de idoneidad, toda vez que existe una relación entre ella y el fin constitucional que busca, relativo a la equidad en la contienda y la igualdad entre los participantes.

Ello porque al exigir que los integrantes de los ayuntamientos de Morelos se separen del cargo, en caso de que deseen contender a otro cargo de elección popular, tiene como consecuencia que no puedan disponer de los recursos materiales o humanos de dicho cargo para favorecer sus labores proselitistas o ejercer presión en las autoridades competentes para calificar los comicios o resolver las impugnaciones que al efecto se presenten.

c. Necesidad de la medida

En el caso, esta Sala Superior estima que la disposición, en su porción normativa que establece la exigencia de solicitar **una licencia definitiva** no revela ser una medida necesaria.

Lo anterior, porque no se advierte que la única variable de racionalidad legislativa sea exigir una separación definitiva o absoluta del cargo, ya que si lo que se busca es garantizar el principio de equidad en la contienda, evitando que los servidores públicos participen como candidatos y de manera concomitantemente desempeñen el cargo, ello se satisface con la separación del cargo durante el tiempo en que se desarrolle el proceso comicial.

En efecto, a fin de preservar el principio de equidad en la contienda, es suficiente con la separación temporal del funcionario que aspira a un nuevo cargo, pues con ello se evita el uso de recursos públicos o presión sobre los electores o autoridades electorales.

De ahí que no se advierte una necesidad de establecer una exigencia que se traduce en una separación absoluta, pues, por el contrario, debe ponderarse que el contendiente, en caso de no verse favorecido con la votación, pueda asumir de nueva cuenta el cargo público para el cual fue electo y que venía ostentando.

Por tanto, es dable determinar que la exigencia **no es una medida necesaria**, en razón de que la disposición normativa, en específico, al establecer que los integrantes del ayuntamiento deben solicitar licencia, utiliza el término “**definitiva**” para separarse en el cargo, en el caso de contender a un cargo de elección popular.

Lo anterior, porque con el empleo de ese adjetivo, se establece una exigencia mayor a la que fija el artículo 60, fracción VI, de la Constitución local que al señalar que no puede ser Gobernador del Estado “...*los presidentes Municipales si no se separan de sus funciones 90 días antes del día de la elección*, en menoscabo excesivo e innecesario del principio de equidad y de derecho al ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo para el cual fue electo.

En efecto, el último párrafo del artículo 171 de la Ley Municipal, en cuanto que dispone que los integrantes del Ayuntamiento deben solicitar licencia definitiva para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular, lo que impone una exigencia innecesaria y contraria a lo dispuesto en el artículo 60, fracción VI, de la Constitución local.

En efecto, conforme a la referida disposición de la Constitución local para que un Presidente Municipal pueda contender por la gubernatura

SUP-JDC-139/2018 y acumulados

del Estado es necesario que se separe de sus funciones 90 días antes de la elección.

Por su parte, el artículo 171, de la Ley Municipal establece tres tipos de licencias: a) temporales, que no exceden de 15 días; b) determinadas, hasta por 90 días naturales; y, c) definitivas.

Además, en su último párrafo, el artículo en cuestión señala que los integrantes del Ayuntamiento deberán solicitar licencia definitiva para separarse del cargo, en caso de contender a un puesto de elección popular.

Así, es de advertir que la disposición normativa que se inaplica utiliza una expresión que impone un parámetro más riguroso para la separación del cargo, ensanchando el ámbito de restricción de la norma, limitando sin necesidad justificada el principio de equidad y el derecho de ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Entonces, una vez que se ha concluido que la norma cuya constitucionalidad se controvierte no supera el test de proporcionalidad, en particular con el subprincipio de necesidad, se concluye que dicho precepto es inconstitucional y debe ser inaplicado al caso concreto, exclusivamente, en lo que respecta al carácter de *definitividad* que se exige para la licencia que prevé.

Por otra parte, en relación con los restantes agravios en los que se plantea que el tribunal local efectuó una inaplicación *de facto* del artículo 171, último párrafo de la Ley Municipal; que hizo una indebida aplicación del principio *pro persona*, y que dejó al arbitrio del peticionario elegir el tipo licencia a solicitar, se consideran ineficaces dado que las consideraciones de la responsable han quedado sin efectos con motivo de la presente ejecutoria.

Ahora bien, toda vez que resulta necesario precisar la operatividad de la suplencia, se precisa que el síndico debe cubrir el lugar del Presidente propietario durante su ausencia.¹⁸

- Operatividad para suplir la ausencia del presidente.

En primer lugar, resulta conveniente precisar que la posibilidad de reincorporación no es un deber, sino un derecho que el presidente municipal puede ejercer en forma optativa.

Pues, como se explicó, se trata de un derecho que también abarca el derecho de ocupar y permanecer en dicho cargo.

En segundo lugar, toda vez que la inaplicación que se determina, la exclusión concreta de la porción que preveía la exigencia de una licencia definitiva, lo conducente es que sea el síndico del Municipio de Cuernavaca (y no el presidente suplente que sólo entra en funciones en ausencias definitivas), el funcionario que supla al Presidente Municipal, en atención al sistema previsto para una licencia por un tiempo determinado, que es la aplicable para el caso concreto.

Así, por esa misma razón, se desestiman los agravios del presidente municipal suplente en el sentido de que él debía concluir el cargo de presidente municipal ante la ausencia del propietario.

Lo anterior, en virtud de que la licencia determinada es suplida por el síndico, en términos del artículo 172 Ley Municipal, la cual es la aplicable, en términos de lo resuelto en el presente asunto.

¹⁸ En ese sentido, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17 y 99 de la Constitución Federal, así como 6.4 de la Ley de Medios debe considerarse que un tribunal constitucional detenta amplias facultades para proveer los efectos de una sentencia cuando al haber excluido una disposición o porción normativa se genera o puede generarse una situación de incertidumbre jurídica, así se trate de una inaplicación a un caso concreto.

Apartado III. Efectos.

Al haber resultado fundado el agravio del Presidente Municipal relativo a la inconstitucionalidad, al caso concreto, del artículo 171, último párrafo, de la Ley Municipal, lo procedente es:

- **Declarar la inaplicación, al caso concreto,** de la porción normativa del artículo 171, párrafo último, de la Ley Municipal, por lo que hace a la palabra *definitiva*.

- **Revocar la sentencia impugnada y la respuesta a la consulta** formulada por el presidente municipal, para que, **el Consejo General del Instituto local no le requiera,** para el efecto de otorgar el registro como candidato al cargo de Gobernador de esa entidad, el requisito consistente en la presentación de una **licencia definitiva** al cargo de Presidente Municipal de Cuernavaca, sino que será suficiente con que presente una licencia determinada¹⁹.

- Informar a la SCJN, la inaplicación al caso, de la referida porción normativa.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SUP-JRC-31/2018, SUP-JRC-32/2018 y SUP-JDC-152/2018 al SUP-JDC-139/2018, y deberá glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria, a los autos de cada uno de los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada y la respuesta del Instituto local a la consulta formulada por el presidente municipal, para los efectos precisados en la parte final de esta sentencia.

¹⁹ Respecto a la suplencia en el caso de las licencias determinadas, el artículo 172, primer párrafo, de la Ley Municipal dispone:

“Artículo 172.- Las licencias temporales y determinadas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Síndico y las licencias definitivas por el suplente respectivo. (...)”

TERCERO. Se determina la inaplicación, al caso concreto, de la porción normativa del artículo 171, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, acorde con lo precisado en la sentencia.

CUARTO. Infórmese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inaplicación, al caso concreto, de la disposición legal referida.

NOTIFÍQUESE; como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

SUP-JDC-139/2018 y acumulados

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO