



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-158/2021

**RECORRENTE:** CARLOS ORSOE  
MORALES VÁZQUEZ

**RESPONSABLE:** SALA REGIONAL DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
CORRESPONDIENTE A LA TERCERA  
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL,  
CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ<sup>1</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIO:** JOSÉ MANUEL RUIZ  
RAMIREZ

**COLABORÓ:** JUAN LUIS HERNÁNDEZ  
MACÍAS

Ciudad de México, a veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno<sup>2</sup>.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar** la resolución dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-118/2021 por la Sala Xalapa. En la que, a su vez, confirmó la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas<sup>3</sup>, relativa a la constitucionalidad del requisito de separación del cargo con noventa días antes de la jornada electoral cuando se busque la reelección consecutiva al cargo de presidente municipal, previsto en el artículo 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso d), del Código de Elecciones y Participación Ciudadana<sup>4</sup>.

## ANTECEDENTES

---

<sup>1</sup> En adelante Sala Xalapa, Sala Regional o Sala responsable.

<sup>2</sup> En adelante, todas las fechas se refieren a dos mil veintiuno, salvo referencia en contrario.

<sup>3</sup> En adelante, Tribunal Local.

<sup>4</sup> En adelante, Código Local.

## **SUP-REC-158/2021**

**1. Inicio del proceso electoral.** El diez de enero, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas<sup>5</sup> declaró el inicio del proceso electoral ordinario 2021 para renovar, entre otros cargos de elección popular, a las y los integrantes de sus ayuntamientos.

**2. Consulta.** El diecinueve de enero, el recurrente formuló una consulta al Instituto local acerca de si —en su calidad de presidente municipal del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas— sería necesario separarse de su cargo noventa días antes de la jornada electoral en el caso de buscar la reelección o si dicha separación sería optativa.

**3. Respuesta a la consulta.** Por acuerdo de treinta de enero, el Consejo General del OPLE respondió que, en caso de buscar la reelección a su cargo, debería obtener licencia de separación de este de forma obligatoria y no optativa a más tardar noventa días antes de la jornada electoral. Esto de conformidad con el artículo 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso d), del Código Local.

**4. Juicio ciudadano local.** En contra de dicha respuesta, el recurrente promovió juicio ciudadano local y recurso de apelación. En sentencia de diecinueve de febrero, el Tribunal Local confirmó el acuerdo de respuesta del Consejo General del OPLE y declaró improcedente la solicitud del recurrente de inaplicar el requisito de separación del cargo previsto en el Código Local.

**5. Juicio ciudadano federal.** En contra de la sentencia del Tribunal Local, el recurrente promovió juicio ciudadano federal el veintidós de febrero. Mediante sentencia de tres de marzo, la Sala Regional Xalapa determinó confirmar la determinación impugnada, al considerar que la norma cuya inaplicación se solicitó, no es contraria al parámetro de regularidad constitucional.

---

<sup>5</sup> En adelante, OPLE o Instituto Local.



**6. Recurso de reconsideración.** El cinco de marzo, el recurrente interpuso recurso de reconsideración a fin de controvertir la sentencia de la Sala Regional Xalapa.

**7. Turno.** El ocho de marzo, la Presidencia de este Tribunal ordenó integrar el expediente SUP-REC-158/2021 y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

**8. Trámite.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó en su ponencia el expediente, admitió la demanda y cerró la instrucción.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**Primera. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver en forma exclusiva el presente medio de impugnación, pues se trata de un recurso de reconsideración interpuesto contra una sentencia emitida por la Sala Xalapa, cuya competencia para resolverlo le corresponde de forma exclusiva a este órgano jurisdiccional<sup>6</sup>.

**Segunda. Justificación para resolver en sesión por videoconferencia.** Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020<sup>7</sup> en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta; en ese sentido, se justifica la resolución del recurso de reconsideración de manera no presencial.

**Tercera. Requisitos de procedencia.** El recurso de reconsideración cumple con los requisitos generales y especial de procedibilidad<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución General); 186, fracción X, y 189, fracción I, inciso b) y XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).

<sup>7</sup> ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 8/2020, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. Aprobado el primero de octubre. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre, en vigor a partir del día siguiente.

<sup>8</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 2, inciso a), 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 61, párrafo 1, 62, párrafo 1, inciso a), 63, 65, 66, párrafo 1, inciso a) y 68 de la Ley de Medios.

## **SUP-REC-158/2021**

### **1. Requisitos generales**

**a. Forma.** En el escrito de demanda se precisó la autoridad responsable, resolución impugnada, hechos, motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa.

**b. Oportunidad.** El recurso se interpuso en el plazo de tres días<sup>9</sup>, porque la sentencia controvertida se notificó de manera electrónica al actor el cuatro de marzo, surtió efectos el mismo día, y el plazo corrió del cinco al siete de marzo. Por tanto, si la demanda se presentó el cinco de marzo, entonces esta es oportuna.

**c. Legitimación.** La parte recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso, pues acude en propio derecho a impugnar la sentencia que resolvió las cuestiones litigiosas planteadas en un juicio de la ciudadanía accionado por él mismo.

**d. Interés jurídico.** La parte recurrente tiene interés jurídico pues plantea agravios para combatir la decisión de la Sala Regional que, a su dicho, afecta sus intereses y su esfera de derechos.

**e. Definitividad.** Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir la sentencia impugnada.

**2. Requisito especial.** El artículo 61, inciso b), de la Ley de Medios prevé que el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en las que se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución federal<sup>10</sup>.

Esta hipótesis de procedencia ha sido materia de análisis y se ha ampliado mediante sentencias y criterios jurisprudenciales.

El recurso de reconsideración también procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales en las que, de entre otras hipótesis, se haya hecho

---

<sup>9</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> Artículo 61, fracción II, de la Ley de Medios.



un pronunciamiento respecto de la interpretación de un precepto constitucional, mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias.

En el caso, se satisface el requisito especial de procedibilidad, ya que subsiste una cuestión de constitucionalidad que debe ser examinada por la Sala Superior, porque la Sala responsable dotó de sentido y alcance las facultades previstas para las autoridades legislativas de las entidades federativas previstas en los artículos 115 y 116 constitucional.

En su sentencia, Sala Xalapa consideró que la Constitución Federal prevé requisitos tasados, modificables y agregables, con base en el criterio de la acción de inconstitucionalidad 36/2011 y sus acumulados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, en dicho ejercicio argumentativo, consideró que el requisito de separación del cargo para contender por la elección consecutiva a la presidencia municipal se trataba de un requisito que no vulnera el parámetro de regularidad constitucional, pues se trata de un requisito agregable que no está previsto en la Constitución Federal pero que no la contraviene.

Finalmente, en dicho ejercicio, confirmó el test de proporcionalidad empleado por el Tribunal Local en su sentencia, pues consideró que la medida se ajustó a un fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

De lo anterior, se evidencia que la Sala Regional dotó de sentido y alcance las facultades legislativas de las entidades federativas a la luz del principio de libre configuración legislativa, con lo cual, de manera implícita, también interpretó el derecho al voto pasivo previsto en el artículo 35 de la Constitución Federal.

En consecuencia, se actualiza la procedencia del recurso de reconsideración, en términos de la jurisprudencia 26/2012 de la Sala Superior, de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE

## **SUP-REC-158/2021**

CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES<sup>11</sup>.

**Cuarta. Contexto.** Con la finalidad de exponer la controversia, se sintetiza la sentencia impugnada y los conceptos de agravios formulados a esta Sala.

### **1. Sentencia impugnada**

La Sala Regional consideró infundados los agravios hechos valer por el actor en el sentido de que el requisito legal de separación del cargo previsto en el Código Local es inconstitucional, pues se trata de un requisito no previsto en la Constitución Federal que, por tanto, implica una restricción mayor a la de la norma fundamental.

La responsable consideró lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 36/2011 y sus acumulados, en el sentido de que las condiciones fundamentales para el derecho al voto están en la Constitución Federal, mientras que los requisitos específicos están en el ámbito de prerrogativas de las autoridades de las entidades federativas. Así, consideró que existen requisitos tasados, modificables y agregables, siendo estos dos últimos de libre configuración para las legislaturas locales.

En este sentido, consideró que el artículo 115 de la Constitución Federal obliga a las autoridades locales a prever la elección consecutiva de presidencias municipales por un periodo adicional siempre que no sea mayor a tres años, que la postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Así, siendo estos los requisitos tasados, las legislaturas locales tienen libertad configurativa para establecer otros requisitos o calidades para quienes aspiren a la reelección, en tanto que tales requisitos no se encuentran en la Constitución Federal.

---

<sup>11</sup> Similar criterio se sostuvo al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-52/2021.



Por tanto, si bien es cierto que el requisito de separación del cargo previo a buscar la reelección no se prevé ni en la Constitución Federal ni en la local de Chiapas, dicho requisito no se contrapone con el parámetro constitucional, esto, pues se trata de un requisito agregable.

En este sentido, contrario a lo que sostuvo el entonces actor, no es que la legislatura local no tenga que ceñirse al parámetro constitucional, sino que en tanto la Constitución Federal solo prevé elementos mínimos, los requisitos adicionales deben ser proporcionales.

Además, consideró lo resuelto en el recurso de reconsideración SUP-REC-52/2021, en tanto que la separación del cargo es una limitante necesaria para evitar la dualidad de actividades y de recursos públicos que debe emplear como presidente municipal y como candidato.

Esto, consideró, no implica que el actor hará uso indebido de recursos públicos, sino que se trata de una norma preventiva. Además, la norma en cuestión no restringe el núcleo esencial del derecho cuestionado, pues aún cuando decidiera contender por la reelección y separarse, tiene la posibilidad de reincorporarse a su cargo después del proceso.

Por tanto, consideró que el test de proporcionalidad del Tribunal Local fue correcto para justificar el fin legítimo, la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Además, consideró que el hecho de que la medida impugnada sea preventiva para un posible mal uso de recursos públicos, en momento alguno prejuzga sobre las conductas particulares del pasado o presente del actor.

Finalmente, consideró que el hecho de que el Tribunal Local basara gran parte de su argumento para justificar la proporcionalidad de la medida en sentido estricto en el recurso de reconsideración SUP-REC-116/2018, no implica que dicho estudio sea incorrecto.

## **2. Síntesis de demanda**

## **SUP-REC-158/2021**

En su **primer agravio** el recurrente argumenta que la Sala Regional realizó un indebido estudio de la constitucionalidad del artículo artículo 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso d), del Código Local, pues contrario a lo sostenido, dicho artículo no cumple con los requisitos de necesidad e idoneidad del test de proporcionalidad. Esto, pues las actividades de la presidencia municipal no pueden considerarse como violación al principio de equidad en la contienda.

Sostiene que hay otros medios eficaces para garantizar la equidad en la contienda, además de que el requisito de separación del cargo previsto en la disposición del Código Local no tiene justificación legislativa, pues es excesiva en cuanto a los requisitos de elegibilidad para la reelección.

Contrario a lo que sostiene la regional en cuanto a que el requisito impugnado se trata de uno agregable y por ello no vulnera la Constitución Federal, lo cierto es que los artículos 133 y 115 de la Constitución establecen el principio de supremacía constitucional, con lo cual no pueden establecerse disposiciones en contrario a lo que se establezca en la norma fundamental.

En este sentido, la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada se basa en que se trata de una limitante innecesaria, ya que si bien existiría dualidad en actividades, no existe normativa alguna que lo prohíba.

Además, no necesariamente debe suceder el contexto de uso indebido de recursos, pues para ello sirven los mecanismos de fiscalización previstos en el artículo 41 de la Constitución Federal que prohíben difundir propaganda gubernamental y los principios de imparcialidad previstos en el artículo 134 de la Constitución y las normas secundarias de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>12</sup>, de la Ley General de Partidos Políticos<sup>13</sup> y del propio Código Local, previstas para cumplir dichos principios de imparcialidad. Por ello, no se consideran necesaria ni idónea

---

<sup>12</sup> En adelante LGIPE.

<sup>13</sup> En adelante LGPP.





la norma impugnada, pues existen otros medios para cumplir con la finalidad constitucional.

Finalmente, considera que el estudio del Tribunal Local, confirmado por la Sala Regional, es discriminatorio, pues parte de que las personas usaran indebidamente los recursos públicos del ayuntamiento al no contar con recursos económicos, materiales y personas suficientes. En este sentido, se vulnera lo previsto en el artículo primero de la Constitución en cuanto a la prohibición de cualquier forma de discriminación, además de que vulnera el principio de presunción de inocencia al prejuzgar a todo servidor público de conductas ilegales solo por su cargo.

De lo anterior, no puede sostenerse la validez de la norma con base en hechos que ni siquiera pueden considerarse futuros, además de que en casos de malversación de recursos existen instituciones y procedimientos para sancionarlos. Por tanto, para maximizar el derecho a ser votado, se ha reconocido que no resulta incompatible la continuidad en el ejercicio del cargo con la posibilidad de contender en procesos electorales.

Además, contrario a lo que sostiene el Tribunal Local y se confirma en sede regional, la medida no se ha generalizado, pues de treinta y dos entidades federativas, solo siete han legislado en el sentido de agregar la separación del cargo como requisito para la reelección, con lo cual dicho argumento carece de trascendencia.

De lo anterior, que resulte excesiva la norma impugnada para los fines que persigue.

En su **segundo agravio**, el recurrente considera que fue incorrecto que la responsable considerara con mayor valor el contenido de una norma secundaria que su argumento de supremacía constitucional.

Contrario a ello, sostiene el recurrente, el precepto constitucional que obliga a las legislaturas a establecer la elección consecutiva no se traduce en libertad configurativa para las legislaturas locales a efecto de diseñar normativa secundaria y mayores requisitos que los previstos.

## **SUP-REC-158/2021**

Esto, además, pues en la acción de inconstitucionalidad 36/2011 citada en la resolución impugnada, se prevé también que los requisitos deben ajustarse a la Constitución y guardar razonabilidad en cuanto a los fines que persiguen, debiendo encontrarse en ley y bajo forma de requisitos de elegibilidad.

En este sentido, el artículo 115 constitucional en momento alguno da margen para legislar en el sentido de obligar a quienes busquen la reelección a separarse con noventa días de anticipación al día de la elección. Aunado a ello, las autoridades de los estados deben ajustarse al artículo primero constitucional en el sentido de garantizar los derechos humanos y el principio de progresividad de todas las personas.

Finalmente, también el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que todas las personas gozarán de los derechos políticos a ser votados sin restricciones indebidas.

### **QUINTA. Estudio de Fondo**

Esta Sala Superior considera que los agravios del recurrente son **infundados** y por lo tanto procede confirmar la sentencia impugnada. Para ello, se analizarán sus agravios en la forma y orden en que los plantea.

#### **1. Sobre el estudio de proporcionalidad que realizó la Sala Regional**

En su primer agravio, el recurrente cuestiona el análisis de proporcionalidad que realizó la Sala Regional respecto del requisito de separación del cargo de presidente municipal con noventa días de anticipación a la jornada electoral, para poder aspirar a ser reelecto. En específico, controvierte la conclusión acerca de que la medida es necesaria e idónea.

Al respecto, no le asiste la razón al recurrente, ya que la conclusión acerca de la idoneidad y necesidad de la restricción impugnada a la que arribó la Sala Xalapa es coincidente con los criterios de esta Sala Superior.

Como se argumentó al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-52/2021, si bien existen otros mecanismos para garantizar la equidad en la



contienda distintos a la separación, el Congreso local eligió uno que asegura que no exista un riesgo en el uso de recursos públicos ni un uso indebido del cargo, que afecte los principios que rigen la contienda electoral a la presidencia municipal en la cual pudiera competir quien ostenta el cargo y pretende la reelección.

En ese sentido, resulta incorrecta la apreciación del recurrente acerca de que la validez de la norma se funda en hechos futuros. Al contrario, la separación del cargo constituye una medida preventiva que pretende evitar la comisión de posibles hechos ilícitos, con la finalidad de generar confianza y certeza en la ciudadanía, así como en quienes contiendan en el proceso electoral. Protegiendo con ello los principios de imparcialidad, neutralidad y de equidad en la contienda.

Asimismo, es incorrecta la afirmación de que sólo siete entidades han establecido el requisito de separación del cargo, pues en veintidós constituciones locales ha quedado regulada dicha medida.<sup>14</sup> Sin que el número de entidades federativas en las que se contempla la medida cuestionada sea determinante para su validez, debido a que es criterio definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establecer el requisito de separación del cargo forma parte de la libertad configurativa de los congresos locales.<sup>15</sup>

Finalmente, la medida no resulta discriminatoria debido a que se establece una distinción razonable y objetiva con base en los elementos que justifican su necesidad e idoneidad —asegurar que no exista un riesgo en el uso de

---

<sup>14</sup> A saber, el requisito se contempla en las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintan Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, tal como se precisó en el SUP-REC-52/2021.

<sup>15</sup> De la Suprema Corte de Justicia de la Nación véanse las acciones de inconstitucionalidad 76 del 2016, así como 50 y 131 del 2017. Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, véanse las tesis **XXIV/2004. ELEGIBILIDAD. LA SEPARACIÓN ABSOLUTA DEL DESEMPEÑO DE UN CARGO PÚBLICO SE CUMPLE, MEDIANTE LICENCIA SIN GOCE DE SUELDO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y SIMILARES), XXIII/2018. SEPARACIÓN DEL CARGO. ES INCONSTITUCIONAL EL REQUISITO IMPUESTO A INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE SOLICITAR LICENCIA DEFINITIVA PARA CONTENDER POR OTRO CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS Y SIMILARES) Y XV/2019. SEPARACIÓN DEL CARGO. ALCANCES DE LA OBLIGACIÓN PARA QUIENES OCUPEN LA PRESIDENCIA MUNICIPAL Y SE POSTULEN A UNA DIPUTACIÓN FEDERAL;** así como las jurisprudencias **14/2009. SEPARACIÓN DEL CARGO. SU EXIGIBILIDAD ES HASTA LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE MORELOS Y SIMILARES) Y 14/2019. DERECHO A SER VOTADO. EL REQUISITO DE SEPARACIÓN DEL CARGO DEBE ESTAR EXPRESAMENTE PREVISTO EN LA NORMA.**

## **SUP-REC-158/2021**

recursos públicos ni un uso indebido del cargo, que afecte los principios que rigen la contienda electoral por una presidencia municipal— y no constituye una diferencia arbitraria<sup>16</sup>.

Además de que tampoco puede considerarse que la medida constituya una afectación al derecho a la presunción de inocencia, pues esta no implica la imposición de sanción alguna. En ese sentido, la presunción de inocencia no resulta un principio aplicable porque en el caso no existe el riesgo de que se prive al recurrente de un derecho o un bien a través de un mecanismo sancionatorio o que se establezca responsabilidad por la comisión de un hecho ilícito, lo cual es un presupuesto para la operatividad del principio referido<sup>17</sup>.

Como ya se señaló, la separación del cargo únicamente constituye una medida adoptada por el Congreso local, en ejercicio de su libertad configurativa, para normar los requisitos para acceder a la reelección de la titularidad de una presidencia municipal, sobre lo cual se abunda enseguida en el análisis del segundo agravio.

### **2. Sobre la libertad configurativa del Congreso local**

En su segundo agravio, el recurrente sostiene que la Sala Regional prefirió la libertad configurativa del legislador sobre su argumento de supremacía constitucional. Esto, pues la norma cuya inaplicación se solicita no se encuentra en el ámbito de libre configuración de las entidades federativas.

Este agravio es **infundado**, pues la Sala Regional sostuvo las consideraciones correctas para confirmar la sentencia del Tribunal Local.

La Constitución Federal en su artículo 115, fracción I, dispone que “las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva

---

<sup>16</sup> Resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte P./J. 9/2016 (10a.), con el rubro “PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL”. Disponible para consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112.

<sup>17</sup> Sirve de apoyo la tesis del Pleno de la Suprema Corte P. VII/2018 (10a.), con el rubro “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL”. Disponible para consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 62, enero de 2019, Tomo I, página 473.



para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”.

De tal suerte, como correctamente sostuvo la Sala Regional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de elección popular en las entidades federativas y en sus municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116 y que en conjunto establecen un sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular: tasados, modificables y agregables. Tales consideraciones se encuentran en la acción de inconstitucionalidad 36/2011.

En este sentido, la Sala Regional —de manera correcta— confirmó la decisión del Tribunal Local en el sentido de que el requisito de separación del cargo cuya inaplicación se solicita se trata de un requisito **agregable**.

En la ejecutoria de la Suprema Corte, se consideró que los requisitos agregables son aquéllos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

Así, tanto los requisitos modificables como los agregables, están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, pero deben reunir tres condiciones de validez: **a)** ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos; **b)** guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen, y **c)** deben ser acordes con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea parte.

Dichas razones, con base en el artículo 43, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen jurisprudencia oblitatoria para todos los tribunales del país.

## **SUP-REC-158/2021**

En este sentido, esta Sala Superior ya se pronunció respecto de la libertad configurativa de las legislaturas locales para prever el requisito de separación en casos donde funcionarios electos busquen la elección consecutiva. Dichas consideraciones se encuentran en el recurso de reconsideración SUP-REC-52/2021.

Además, en el mismo precedente, se sostuvo que este requisito en manera alguna implica que se esté prejuzgando sobre la conducta de un servidor público en particular o que el valor que se pretende proteger con la separación del cargo admita alguna prueba en contrario, como podría ser el pasado fáctico de quien pretenda reelegirse.

Esto, pues la norma tiene un carácter preventivo que busca “restringir la contingencia de posibles sucesos ilícitos de forma prospectiva con la finalidad de generar confianza y certeza en la ciudadanía y en los contendientes electorales y, de ese modo, proteger los principios de imparcialidad, neutralidad y la equidad en la contienda.”

En este sentido, esta Sala Superior considera que las legislaturas locales cuentan con libre configuración para establecer normas que, bajo determinadas lecturas, no admitan puntos medios donde todos los valores del sistema electoral encuentren el mismo nivel de satisfacción. Esto, pues justamente la legitimidad democrática del poder legislativo le permite optar por decisiones que, ante la imposibilidad de cambiar la realidad de un momento a otro, adopte medidas tajantes de prevención.

Lo anterior, por ejemplo, puede advertirse de la lectura de la demanda del recurrente. A su juicio, una norma ideal, sería una en la que prevalezcan tanto la continuidad del gobierno municipal electo —el cual es encabezado por él— y al mismo tiempo, garantizar la equidad en la contienda y evitar uso indebido de los recursos públicos.

Sin embargo —como sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 7/2009— cuando las legislaturas ejercen su libertad configurativa “no se exige que el legislador persiga los objetivos constitucionalmente admisibles por los mejores medios imaginables, sino



que basta que los que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista”.<sup>18</sup>

Por tanto, si bien podría existir una norma que no opte por la separación del cargo y aún así garantice la equidad en la contienda, dicha decisión corresponde a la legislatura local en uso de sus facultades de libre configuración, cuya única limitante en dicha empresa es la de no vulnerar el núcleo esencial del derecho humano que se pretende modular.

En este sentido, como se sostuvo en el precedente reciente de esta Sala Superior, el hecho de que los candidatos a un puesto de elección popular tengan a su disposición recursos públicos que les pudiera permitir asumir alguna posición ventajosa, o bien una ventaja indebida, puede considerarse como un riesgo que amerite adoptar medidas preventivas como la de la separación, sin que ello tenga una carga de inconstitucionalidad por sí misma. Lo anterior, aunado al hecho de que la medida no restringe el núcleo esencial del derecho cuestionado, es decir, del derecho a ser votado.

Finalmente, respecto de su manifestación en el sentido de que el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que todas las personas gozarán de derechos políticos sin restricciones indebidas, se considera que el recurrente parte de una premisa incierta para efectos de su causa de pedir.

Esta Sala Superior ya ha considerado que las normas de derecho internacional que prescriben derechos políticos y que obligan al Estado mexicano en términos del artículo 1º constitucional, no imponen un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado.

En el juicio ciudadano SUP-JDC-1171/2017 este tribunal sostuvo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>19</sup> establece lineamientos

---

<sup>18</sup> Jurisprudencia P. VIII/2011, de rubro: “IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”.

<sup>19</sup> En adelante Convención Americana.

## **SUP-REC-158/2021**

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.<sup>20</sup>

Así, en el contexto interamericano no se puede concluir de manera tajante que existe un derecho absoluto a participar en los asuntos públicos. Esto, pues los Estados —en ejercicio de sus potestades de libre configuración legislativa— pueden establecer requisitos que obedezcan a razones históricas mediante las cuales se propicia la maximización de ciertos valores.

Por lo anterior, se observa que los principios convencionales no señalan de manera irrestricta la obligación de los Estados de regular el derecho a la participación en los asuntos de la vida pública en su vertiente de derecho a ser votado, de una manera única.

Además, la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce libertad configurativa a los Estados para que, atendiendo a su contexto histórico, jurídico y político, diseñen sus modelos y sistemas electorales de la manera que mejor lo consideren, siempre y cuando sea de manera racional y no vulnere los derechos humanos inherentes a las personas.

En este sentido, se insiste, la norma impugnada busca proteger el valor de la equidad en la contienda electoral de acuerdo con un criterio histórico, jurídico y político, a partir del cual la legislatura puede válidamente establecer una garantía para evitar que se vulneren los principios de dicha contienda.

Con base en lo anterior, no solo la norma impugnada supera el estándar de libertad configurativa previsto en la Constitución Federal, sino también el estándar convencional en el sentido de prever un requisito racional, que no

---

<sup>20</sup> Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párrafo 166.





vulnera la esencia del derecho a ser votado y que obedece a razones históricas por parte del legislador local.

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

### **RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia controvertida.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.