



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-519/2021

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
CORRESPONDIENTE A LA TERCERA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL,
CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIADO: VIOLETA ALEMÁN
ONTIVEROS Y JAIME ARTURO
ORGANISTA MONDRAGÓN

COLABORÓ: JUAN SOLÍS CASTRO

Ciudad de México, a veintiséis de mayo de dos mil veintiuno.

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el medio de impugnación indicado al rubro, en el sentido de **confirmar** la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-37/2021.



ÍNDICE

RESULTANDOS	2
CONSIDERANDOS	4
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	4
SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial	5
TERCERO. Requisitos de procedencia	5
CUARTO. Estudio de fondo	8
RESUELVE	34

RESULTANDOS

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Inicio del proceso electoral local.** El ocho de enero de dos mil veintiuno, inició el proceso electoral ordinario local 2020-2021, en Quintana Roo, para la elección de integrantes de los Ayuntamientos.
- 3 **B. Consulta.** El seis de abril, Laura Esther Beristain Navarrete, Presidenta Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, consultó al Instituto Electoral de dicha entidad federativa, a efecto de que se le indicara el momento en que debía separarse del cargo para competir por la reelección, así como los horarios para poder realizar actos de campaña electoral, en caso de optar por mantenerse en su cargo.
- 4 **C. Respuesta del OPLE.** El catorce siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral local emitió respuesta a la consulta formulada por la presidenta municipal, en el sentido de que: 1. Conforme a los criterios emitidos por el propio OPLE, la



separación del cargo podía efectuarse en el momento que el interesado en reelegirse lo considerara oportuno, antes o iniciadas las campañas electorales; y 2. Que los servidores públicos se encuentran restringidos durante los horarios laborales para acudir o realizar actividades proselitistas.

5 **D. Juicio ciudadano local.** El diecisiete de abril, la presidenta municipal promovió juicio ciudadano, a fin de impugnar la referida respuesta.

6 El treinta siguiente, el Tribunal local dictó sentencia en el juicio ciudadano JDC/057/2021, en el sentido de modificar la respuesta del Instituto local, razonando que, si en la agenda de la alcaldesa como miembro del ayuntamiento no se encontraba ningún acto propio de su encargo, ese día podía realizar actos de proselitismo electoral, con la limitante de que no podría ostentarse como presidenta municipal en actos de campaña; ni como candidata cuando ejerciera el cargo público.

7 **E. Impugnación federal.** El cuatro de mayo, el Partido Acción Nacional promovió juicio de revisión constitucional electoral, para impugnar la referida sentencia local.

8 **F. Sentencia impugnada (SX-JRC-37/2021).** El catorce de mayo, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en el sentido de modificar la resolución del Tribunal local, precisando que la candidata en cuestión sólo podía realizar actos de campaña fuera de su jornada laboral de ocho horas, y en los días inhábiles.

9 **II. Recurso de reconsideración.** El dieciocho de mayo, el Partido Acción Nacional interpuso el presente recurso de reconsideración,



A fin de controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa.

- 10 **III. Recepción y turno.** El diecinueve siguiente, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente, registrarlo con la clave **SUP-REC-519/2021**, y turnarlo a la Ponencia a su cargo.
- 11 **IV. Radicación, admisión y cierre.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda y ordenó cerrar instrucción, quedando el expediente en estado de dictar de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

- 12 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, lo que es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.



SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

- 13 Esta Sala Superior resuelve el presente asunto en sesión no presencial, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo General 8/2020¹ a través del que determinó reanudar la resolución de todos los medios de impugnación, precisando que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional lo señale.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

- 14 El recurso de reconsideración que se analiza satisface los presupuestos y requisitos especiales del medio de impugnación de que se trata, de conformidad con lo siguiente.
- 15 **a. Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito, donde consta el nombre y la firma del representante del Partido Acción Nacional; se señala domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica la sentencia impugnada y la Sala Regional responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios y los preceptos supuestamente vulnerados.
- 16 **b. Oportunidad.** La presentación del recurso es oportuna, porque la sentencia impugnada se notificó el quince de mayo y la demanda se presentó el dieciocho siguiente, esto es, dentro del plazo de tres días señalado en el artículo 63, párrafo 1, inciso a),

¹ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

17 **c. Legitimación y personería.** El requisito se colma, pues el medio de impugnación fue interpuesto por el Partido Acción Nacional, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, cuya personería se encuentra reconocida en autos.

18 **d. Interés jurídico.** El partido recurrente tiene interés jurídico, pues fue quien promovió el juicio de revisión constitucional electoral al que recayó la sentencia recurrida.

19 **e. Definitividad.** Se satisface el requisito, porque se controvierte una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional, respecto de la cual, no procede otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

20 **f. Requisito especial de procedencia.** En el caso, se cumple el presupuesto y requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, en atención a las consideraciones que se exponen a continuación.

21 Conforme a los artículos 61, inciso b) y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de reconsideración procede para controvertir las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, en las que se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución General.



- 22 No obstante, mediante la interpretación de esta máxima instancia jurisdiccional en materia electoral, se ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración para atender asuntos en los que subsista alguna cuestión de constitucionalidad, o bien, que sea relevantes y trascendentes.
- 23 Entre tales criterios está el inserto en la Jurisprudencia 26/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.”**
- 24 Como se indica en el rubro de dicha tesis, este órgano jurisdiccional ha determinado que la reconsideración también procede contra sentencias de las Salas Regionales en las que se interpreten directamente preceptos constitucionales.
- 25 Al respecto, es de tenerse presente que, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación², la interpretación de normas constitucionales se realiza cuando se pretende desentrañar, esclarecer o revelar su sentido.
- 26 Sobre esa base, esta Sala Superior considera que, en el presente caso se surte la hipótesis prevista en el referido criterio jurisprudencial, pues del análisis de la sentencia impugnada, se observa que la controversia que resolvió la Sala Xalapa implicó la interpretación directa de los artículos 35, 115, fracción I, párrafo segundo y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Jurisprudencia de la Primera Sala número 63/2010, de rubro: **“INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN”**



- 27 Esto es así, porque dicha Sala estableció cuándo los servidores públicos municipales en funciones y que buscan reelegirse, pero sin separarse del cargo, pueden realizar actos de campaña, precisamente para no incurrir en las prohibiciones establecidas en el artículo 134 de la Constitución General.
- 28 Para ello, realizó una interpretación del derecho a ser votado, del derecho de los presidentes municipales a optar por la elección consecutiva, y de los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en la contienda; de ahí que se considere que el estudio realizado por la responsable fue de constitucionalidad.

CUARTO. Estudio de fondo.

A. Contexto del asunto.

- 29 En el pasado proceso electoral local 2017-2018 en el Estado de Quintana Roo, la ciudadana Laura Esther Beristain Navarrete resultó electa como Presidenta Municipal en el Ayuntamiento de Solidaridad.
- 30 En el presente proceso electoral local, la referida ciudadana pretende reelegirse en el cargo, pero como en la legislación electoral local no está reglamentada la figura de la elección consecutiva presentó una consulta al Instituto Electoral local, mediante la cual preguntó la manera de proceder en caso de pedir licencia y en cuanto a la temporalidad para llevar a cabo actividades de campaña electoral, en caso de no separarse del cargo.
- 31 El Consejo General del OPLE dio respuesta en los términos siguientes: **1)** En la ley electoral local, no se prevé fundamento



legal alguno que establezca la forma y los términos en que puede solicitarse la licencia al cargo cuando se esté conteniendo por la vía de reelección; **2)** De conformidad con lo dispuesto en el numeral Décimo de los “Criterios” la separación del cargo de quienes opten por la vía de la reelección, puede efectuarse en el momento que así lo consideraran oportuno, antes o después de iniciadas las campañas electorales, siendo optativa la determinación del servidor público, si desea continuar ejerciendo el cargo o separarse del mismo; y **3)** Quienes tengan interés en la reelección y no se separen del cargo, **no podrán realizar actos de campaña en días y horas hábiles.**

32 Inconforme con dicha respuesta, la ciudadana Laura Esther Beristain Navarrete promovió un juicio ciudadano local.

33 El Tribunal Electoral de Quintana Roo consideró fundados los agravios y determinó modificar el acuerdo de respuesta, para que los principios y derechos involucrados se interpretaran en los términos siguientes:

a) La presidenta municipal que pretende reelegirse sin separarse del cargo **puede realizar actos de campaña, en días y horas hábiles**, siempre y cuando ello no contravenga con las funciones propias de su encargo.

b) Lo anterior, con la limitante de no poder ostentarse con el carácter de miembro del ayuntamiento (presidencia municipal) en actos de campaña; y de igual manera, no se podrá ostentar como candidata cuando se encuentre en funciones de servidora pública.



34 Inconforme con dicha determinación, el Partido Acción Nacional acudió a la Sala Regional Xalapa, con la pretensión de que subsistiera el criterio adoptado originalmente por el OPLE, en el sentido de que los presidentes municipales que optaron por mantenerse en funciones sólo pueden realizar campaña en días y horas inhábiles.

B. Interpretación realizada por la Sala Regional.

35 La Sala responsable consideró que la interpretación realizada por el Tribunal local había sido incorrecta.

36 En su consideración, no era jurídicamente viable establecer que la presidenta municipal pudiera realizar campaña electoral en horas laborales, por tanto, determinó que, durante la jornada laboral ordinaria de ocho horas, la servidora pública tenía estrictamente prohibido realizar actividades proselitistas, con la finalidad de salvaguardar los principios del artículo 134 de la Constitución Federal.

37 Esto, porque la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados, tiene la finalidad sustancial de impedir que exista una influencia indebida por parte de estos en la contienda electoral. Por tanto, a su juicio, la figura de la reelección se debía interpretar en armonía con el principio de equidad en la contienda.

38 Partiendo de esas premisas, la Sala Xalapa realizó una diversa interpretación de los principios involucrados en la controversia, en los términos siguientes:



- a) La presidenta municipal **puede realizar actos de campaña en días hábiles, pero una vez concluido su horario laboral**, con las restricciones de no utilizar ningún tipo de bien y recurso del ayuntamiento para tal efecto, así como ostentarse con el cargo público y utilizar logros de su gobierno para obtener sufragios.

- b) La jornada laboral de la alcaldesa se debe entender de lunes a viernes con un horario de ocho horas diarias, y los sábados y domingos como días de descanso; por ende, una vez concluida dicha jornada, así como los indicados días de descanso serán espacios en los que la presidenta municipal podrá realizar actos proselitistas.

39 Inconforme con esa determinación, el Partido Acción Nacional interpuso el presente recurso de reconsideración.

C. Agravios del Partido Acción Nacional.

40 El Partido Acción Nacional plantea, fundamentalmente, que la Sala Regional Xalapa realizó una interpretación incorrecta del principio constitucional de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, en relación con los artículos 35, fracción II y 115, fracción I, párrafo segundo, todos de la Constitución Federal, al considerar que es posible que la presidenta municipal de Solidaridad, Quintana Roo realice actos proselitistas en días hábiles.

41 A su juicio, la Sala Xalapa realizó una interpretación incorrecta sobre la manera en que los servidores públicos pueden ejercer



sus derechos político-electorales, pues pasó por alto la posible vulneración a los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad que ello pudiera implicar.

- 42 Así, el recurrente alega que, como la candidata en cuestión sigue en funciones de servidora pública, sólo puede realizar campaña en días inhábiles.

D. Estudio de fondo.

- 43 De los apartados que anteceden, se desprende que la controversia por resolver en este recurso de reconsideración consiste en determinar si fue correcta la interpretación realizada por la Sala Regional Xalapa, en el sentido de que la Presidenta Municipal de Solidaridad, Quintana Roo que está registrada como candidata por la vía de la elección consecutiva sin separarse del cargo, puede hacer campaña electoral en días hábiles, pero una vez concluida su jornada laboral de ocho horas.

- 44 O bien, si como lo sostiene el partido recurrente, lo ajustado a Derecho es que dicha candidata, al haber decidido permanecer en el cargo de presidenta municipal, tiene el deber de atender cabalmente sus funciones públicas y, por tanto, solo puede hacer campaña en días inhábiles.

- 45 Esta Sala Superior considera que el planteamiento del actor es **infundado**, por las razones que enseguida se exponen.

a. Marco jurídico.

- 46 En primer lugar, resulta necesario tener presentes los valores o bienes jurídicos que el derecho y principio implicados protegen, a



efecto de tener elementos para determinar si la interpretación realizada por la responsable se ajusta a Derecho.

Derecho político-electoral a ser votado.

- 47 El derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular está reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 48 En dicho precepto se precisa que el ejercicio de ese derecho está acotado a que se respeten condiciones de paridad y se tengan las calidades que establezca la ley.
- 49 Este derecho también está reconocido a nivel internacional. En los artículos 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad para ser elegido en elecciones periódicas auténticas y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 50 Esta Sala Superior ha fijado los alcances del derecho político-electoral en comento, en el sentido de que no implica únicamente la posibilidad de contender en una campaña electoral y, en caso de resultar favorecido con la mayoría de los votos, ser proclamado vencedor; sino que también comprende el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó³.
- 51 De lo anterior, es dable colegir que el derecho a ser votado comprende la oportunidad de competir en condiciones de

³ Jurisprudencia 27/2002, de rubro: “DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.”



igualdad para obtener un determinado cargo de elección popular, lo que, desde luego, comprende la posibilidad de actuar en todas las etapas del proceso electoral, siendo la etapa de campañas la más importante para las candidaturas, porque es el momento en que abiertamente pueden dirigirse al electorado para ofrecer su oferta política y venderse ante la ciudadanía como la mejor opción para representarlos o gobernarlos.

52 De igual manera, es importante tener presente que, en la reforma constitucional en materia electoral de febrero de dos mil catorce se introdujo la figura de la elección consecutiva para los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos.

53 En lo referente a estos últimos, se reformó el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional para reconocer expresamente la elección consecutiva en favor de los presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional.

54 Con relación a esto último, este órgano jurisdiccional ha interpretado que la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a los ciudadanos que han sido electos para una función pública con renovación periódica que intenten postularse de nuevo para el mismo cargo.

55 Sin embargo, se ha precisado que esta modalidad no opera en automático, es decir, no supone que la persona necesariamente deba ser registrada para una candidatura al mismo puesto, sino que es necesario que se cumplan las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal, en tanto, esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales, como el de autoorganización de los partidos



políticos, en el sentido de que se observen las disposiciones estatutarias y los procedimientos internos de selección de candidaturas⁴.

56 De lo anterior se desprende que, cuando algún integrante de los ayuntamientos, en este caso la presidenta municipal, es registrada como candidata por la vía de la elección consecutiva, sin lugar a duda, esta representa una modalidad del derecho a ser votado que debe tutelarse por ser un derecho reconocido constitucional y convencionalmente.

57 En tal virtud, la presidenta municipal que optó por mantenerse en el cargo mientras contiende por la reelección, al haber sido registrada como candidata, obtuvo el derecho a realizar actos de campaña electoral para la obtención del voto en su favor.

58 En el caso de Quintana Roo, este derecho de los candidatos registrados está reconocido en el artículo 285 de la Ley Electoral local.

Marco constitucional y legal de la elección consecutiva para integrantes de ayuntamientos.

59 El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma constitucional, por el que se incorporó al sistema electoral nacional la figura de la elección consecutiva para legisladores federales y locales, así como para los integrantes de ayuntamientos.

⁴ Jurisprudencia 13/2019 de rubro: “DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN.”



60 En lo tocante a estos últimos, se adicionó un párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, en los términos siguientes:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

61 Asimismo, en el artículo Décimo Cuarto transitorio del Decreto en comento se estableció que la reforma al artículo 115, en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos, no sería aplicable a los integrantes que hubieran protestado el cargo y se encontraran en funciones a la entrada en vigor de la reforma constitucional.

62 Como se ve, el Constituyente Permanente decidió reservar a las legislaturas de las entidades federativas lo relativo a la regulación de la elección consecutiva de los integrantes de los ayuntamientos y únicamente fijó dos bases constitucionales, a saber:

- La elección consecutiva será por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años; y
- La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.



- 63 Así, las legislaturas quedaron autorizadas para emitir las normas regulatorias de la reelección con aplicación en sus respectivos ámbitos estatales, con la única condicionante de respetar las anotadas bases constitucionales.
- 64 Es importante tener presente que en la exposición de motivos de la reforma constitucional aludida se desprende que lo que se buscó es que los electores contaran con una nueva herramienta para calificar el trabajo realizado por sus representantes y gobernantes, ya que, de no estar convencidos de su desempeño, podrían optar por una opción distinta a la de la reelección, con lo cual su opinión crítica tendría un efecto en la integración del cuerpo legislativo y de los ayuntamientos.
- 65 En ese sentido, se razonó que la implementación de la reelección tendría las ventajas siguientes:
- La posibilidad reelegirse alinea los incentivos de los políticos con los intereses de los ciudadanos, pues en ese caso, las legítimas ambiciones políticas de los representantes se hacen depender permanentemente del favor de la ciudadanía, y no de los dirigentes partidarios, como sucede si un representante no tiene la posibilidad de reelegirse y, por lo tanto, la continuación de su carrera política depende de los líderes de su partido y no de los votantes.
 - Se genera una competencia en la que sólo los más capaces y cercanos a sus electores prosperarán, y el cuerpo de los órganos representativos irá adquiriendo profesionalización y experiencia.



- La reelección, es un instrumento de control de los ciudadanos sobre sus políticos, y un mecanismo de rendición de cuentas de los representantes ante los representados.
- En el caso de los órganos legislativos incentiva un mejor funcionamiento, ya que al permitirse la elección consecutiva se aumenta la posibilidad de crear acuerdos al interior de los parlamentos, crear vínculos más duraderos y con mayores puntos de contacto entre los representantes populares por negociaciones políticas previas, lo que puede ayudar a superar las divisiones partidistas en la discusión de los temas.
- Tratándose de los municipios, no debe soslayarse el hecho de que estos son la figura política-administrativa más relevante en nuestro sistema jurídico, debido a que es la instancia más cercana al ciudadano.
- La disposición constitucional que impedía la reelección inmediata de las autoridades municipales era un factor en contradicción con el perfil contemporáneo y dinámico de la institución municipal en México.

66 Ahora bien, en el caso del Estado de Quintana Roo, la Constitución local establece en el artículo 139 que los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos que hayan estado en ejercicio, podrán ser reelectos por un período adicional como propietarios o suplentes.

67 Con la condición de que, la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes



de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

- 68 A su vez, el artículo 279, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo dispone que, los candidatos a diputados al Congreso del Estado y a miembros de los ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución Federal y la Constitución del Estado en materia de reelección. En el caso de los munícipes, que se ha ocupado el cargo por un periodo y se busca uno adicional.

Principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos.

- 69 Mediante decreto de reforma de trece de noviembre del año dos mil siete, se adicionaron al artículo 134 de la Constitución General diversos párrafos, entre ellos, el actual párrafo séptimo, el cual, dispone lo siguiente:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

- 70 La citada norma constitucional tiene un contenido complejo con distintas reglas y principios en materia de ejercicio de recursos por parte del Estado, en todos los niveles de gobierno.



- 71 Lo anterior, teniendo en cuenta que la regla general que informa todo el contenido de este precepto se encuentra en la parte inicial de dicho artículo, en su párrafo primero, al establecer que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, la Ciudad de México y sus alcaldías, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados⁵.
- 72 Esta Sala Superior ha señalado⁶ que la adición al artículo 134 de la Constitución General incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad o neutralidad electoral y la equidad en los procedimientos electorales.
- 73 De esta manera, se ha determinado que el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:
- Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de este para promover ambiciones personales de índole política.
 - Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales.

⁵ Véase la sentencia dictada en el recurso SUP-REP-45/2021.

⁶ Véase la sentencia dictada en el recurso SUP-REP-71/2019.



- Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

74 Así, la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

b. Caso concreto.

75 Atendiendo a lo previamente expuesto, tenemos que el derecho político-electoral a ser votado está reconocido a nivel constitucional y convencional e incluye la oportunidad de realizar actos de campaña electoral en condiciones de igualdad para que los ciudadanos tengan la auténtica oportunidad de acceder a las funciones públicas.

76 Asimismo, a partir del año dos mil catorce se reconoció a nivel constitucional la figura de la elección consecutiva en favor de los legisladores federales y locales y de los integrantes de los ayuntamientos.

77 Por su parte, el principio de imparcialidad constituye un elemento de suma relevancia para garantizar la equidad en la contienda electoral pues tiene el propósito de evitar que el dinero público se utilice para beneficiar o perjudicar a alguna de las candidaturas.

78 En tal virtud, como el Constituyente Permanente quiso que las referidas normas convergieran simultáneamente en una nueva



realidad política, es que se considera que la interpretación realizada por la Sala Regional Xalapa es correcta, precisamente, porque armonizó los derechos y el principio involucrados en la controversia que le planteó el Partido Acción Nacional, encontrando un criterio que logra que prevalezcan sin detrimento o ventaja entre unos y otros.

79 Esto es así, por un lado, porque se hace cargo de que, en el caso particular del Estado de Quintana Roo, la figura de la elección consecutiva de los integrantes de los ayuntamientos no se encuentra regulada en la normativa electoral vigente, y para el proceso electoral local en curso, el OPLE de esa entidad federativa emitió unos criterios aplicables para que los servidores públicos que decidieran no separarse del cargo respetaran el principio de imparcialidad el uso de los recursos públicos a su cargo.

80 No obstante ello, la Sala responsable se hizo cargo de que la posibilidad de que la Presidenta Municipal de Solidaridad, Quintana Roo se reelija en el cargo por un periodo adicional de tres años, se encuentra reconocida en la Constitución General, por lo que entendió su deber de garantizar su pleno ejercicio.

81 Es por ello, que la interpretación que realizó se centró en encontrar un punto que armonizara el derecho de ser votada en condiciones de igualdad la servidora pública aludida con sus obligaciones constitucionales y legales como servidora pública en funciones.

82 Es decir, la responsable ponderó que si bien, la alcaldesa involucrada tiene el derecho a contender por la vía de la elección



consecutiva, sin separarse del cargo, no era jurídicamente factible concederle una libertad absoluta para desplegar los actos de campaña como si fuera una candidata más, sino que, dado su carácter de servidora pública también tenían que salvaguardarse los principios constitucionales de imparcialidad y equidad que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones públicas.

83 A su juicio, actuar en sentido contrario, implicaría establecer un escenario en donde no habría diferencias objetivas entre un presidente municipal que busca la reelección y se separa del cargo, y otro u otra que permanece en él.

84 En tal virtud, decidió avalar el parámetro señalado por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, en el sentido de que debía entenderse por analogía que la presidenta municipal en cuestión tenía una jornada laboral de ocho horas diarias, de lunes a viernes, con dos días de descanso (sábado y domingo), de conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 32 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo.

85 Esto, con la finalidad de tener un punto de convergencia con el principio de imparcialidad que, como se viene sosteniendo, la Presidenta Municipal de Solidaridad está obligada a respetar.

86 De ahí que concluyera que para hacer efectiva la figura de la reelección municipal en Quintana Roo, garantizar el derecho político-electoral de ser votada en condiciones de igualdad de la candidata involucrada y salvaguardar el principio de



imparcialidad, lo conducente era interpretar que la presidenta municipal debía cumplir con la jornada laboral indicada y, una vez concluida esta, podía realizar actos de proselitismo.

87 Así, concluyó que la Presidenta Municipal de Solidaridad, Quintana Roo podía hacer actos de campaña en días inhábiles (sábados y domingos) y en los días hábiles con la condición anotada. Esto en el entendido de que debía respetar lo previsto en el artículo 134 constitucional y en los criterios emitidos por el OPLE de la citada entidad federativa.

88 Esta Sala Superior considera que la interpretación realizada por la Sala Xalapa debe prevalecer, porque como se ha expuesto, a pesar de lo inédito de la elección municipal en Quintana Roo, logró armonizar el ejercicio de dicha figura con el derecho político-electoral a ser votado, que incluye la oportunidad de realizar campaña en condiciones de igualdad, así como el principio de imparcialidad.

89 Por tanto, se considera que el criterio adoptado brinda certeza y seguridad jurídica no sólo a la presidenta municipal involucrada en el caso concreto, sino al resto de los funcionarios públicos municipales del Estado, así como a las autoridades electorales locales.

90 Consecuentemente, se considera que la interpretación que el partido recurrente pretende que se adopte sería restrictiva de los derechos políticos de la Presidenta Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, que como se ha expuesto, están reconocidos constitucional y convencionalmente; además haría nugatoria la figura de la reelección también consagrada a rango constitucional,



pues pretende que, prácticamente no realice actos de campaña, lo que la pondría en franca desventaja frente a sus competidores directos.

- 91 Además, la interpretación que pretende se considera inviable, porque se sustenta en criterios y precedentes de este Tribunal Electoral adoptados en un contexto totalmente diferente al que actualmente tenemos en el modelo electoral mexicano, pues cuando se emitieron no existía la figura de la reelección, pero sobre todo resolvieron controversias de servidores públicos en general que asistían o se presentaban a actos proselitistas de otras personas, es decir, ellos no eran candidatos ni estaba en litigio la posibilidad de que ellos mismos realizaran actos de campaña.
- 92 En efecto, el partido recurrente pretende que se adopten criterios y consecuencias jurídicas que esta Sala Superior ha establecido⁷ en torno a la participación de los servidores públicos en eventos proselitistas, en el sentido de que estos solo pueden acudir a dichas actividades en días inhábiles, siendo estos, los sábados y los domingos, y los feriados de ley.
- 93 Al respecto, es de precisarse que, en efecto, este Tribunal constitucional ha construido una línea jurisprudencial en relación con la permisibilidad de los servidores públicos de participar en eventos proselitistas, cuyos criterios se sintetizan a continuación⁸:

⁷ SUP-RAP-75/2008, SUP-RAP-74/2008, SUP-RAP-91/2008, SUP-RAP-75/2010, SUP-RAP-147/2011, SUP-RAP-67/2014 y acumulado, SUP-REP-379/2015 y acumulado, SUP-REP-17/2016 y SUP-JRC-13/2018.

⁸ Al respecto, véase la sentencia dictada en el recurso SUP-REP-88/2019 y acumulados, así como la emitida en el juicio SUP-JE-80/2021.



- 94 **Prohibición de participar en días hábiles e inhábiles**, toda vez que el cargo que ostentan existe durante todo el periodo de su ejercicio⁹.
- 95 **Permiso de asistir en días inhábiles**, la mera concurrencia de un funcionario público a un evento partidista en días inhábiles no entraña por sí misma influencia para el electorado¹⁰.
- 96 La Sala Superior ha sostenido que los servidores públicos tienen derecho a militar en un partido político y a realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política, sin que ello se traduzca en autorización para el ejercicio indebido de su empleo¹¹.
- 97 **Prohibición de asistir en días hábiles**, los servidores públicos pueden incidir de manera indebida en la contienda electoral para favorecer a un candidato o partido, a partir de su presencia en actos proselitistas en días y horas hábiles¹².
- 98 La solicitud de licencias sin goce de sueldo, permisos u otros equivalentes, para realizar actividades de naturaleza privada, son insuficientes para generar una excepción a la regla general, puesto que la determinación de cuáles días son hábiles e inhábiles, se encuentra prevista ordinariamente en la legislación¹³.

⁹ SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

¹⁰ SUP-RAP-14/2009 y acumulados, de manera conjunta con los asuntos SUP-RAP-258/2009 y SUP-RAP-75/2010, se conformó la jurisprudencia 14/2012, de rubro: "**ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**".

¹¹ SUP-RAP-75/2010.

¹² SUP-RAP-67/2014.

¹³ SUP-RAP-52/2014 y acumulados y SUP-REP-17/2016.



- 99 Los servidores públicos, que tengan actividades en las que no cumplan con jornadas laborales definidas, tienen la obligación de actuar conforme los ordenamientos jurídicos que regulen sus propias funciones¹⁴.
- 100 **Circunstancias que justifiquen plenamente dicha asistencia**, la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo supone un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos, salvo que existan circunstancias que justifiquen plenamente dicha asistencia o que por las circunstancias del caso no resulte razonable suponer un uso indebido o parcial de recursos públicos o un actuar indebido de servidores públicos¹⁵.
- 101 **Los servidores públicos no tienen jornadas laborales definidas**, en atención al tipo de actividades que cumplen.
- 102 **La sola presencia del servidor en un acto proselitista en día hábil vulnera el principio de imparcialidad**, con independencia de que obtengan licencia para no acudir a laborar y que soliciten que no se les pague ese día; aun cuando no se pruebe que tuvieron participación directa en el acto proselitista¹⁶.
- 103 **El presidente municipal tiene prohibido asistir en días hábiles a eventos proselitistas, con independencia del horario**, toda vez que es un funcionario público electo popularmente como integrante y titular del órgano colegiado máximo de decisión en el

¹⁴ SUP-JDC-903/2015 y SUP-JDC-904/2015 acumulados.

¹⁵ SUP-REP-379/2015 y acumulado De la ejecutoria emitida en dicho medio de impugnación, derivó la tesis L/2015, de rubro: "**ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**".

¹⁶ SUP-JDC-439/2017 y acumulados.



Ayuntamiento, por lo que su capacidad de decisión del cargo y su desempeño se dan de forma permanente¹⁷.

104 De los anteriores criterios, es dable concluir que esta Sala Superior han establecido lo siguiente:

- i. Existe una prohibición a los servidores del estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido, precandidato o candidato a un cargo de elección popular.
- ii. Se ha equiparado al uso indebido de recursos públicos, la conducta de los servidores consistente en asistir a eventos proselitistas en día u horario hábil, dado que se presume que la simple asistencia de estos conlleva un ejercicio indebido del cargo, pues a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.
- iii. Todos los servidores públicos pueden acudir en días inhábiles a eventos proselitistas. En aras de salvaguardar el derecho de libertad de reunión o asociación.
- iv. Si el servidor público, debido a determinada normativa, se encuentra sujeto a un horario establecido, puede acudir a eventos proselitistas, fuera de éste.
- v. Los servidores públicos que por su naturaleza deban realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, sólo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles.

¹⁷ SUP-JRC-13/2018.



- 105 En todas las hipótesis referidas, existe una limitante a los servidores públicos a su asistencia en eventos proselitistas, consistente en no hacer un uso indebido de recursos públicos y tampoco emitir expresiones mediante las cuales se induzca de forma indebida a los electores.
- 106 En ese orden de ideas, esta Sala Superior ha sostenido¹⁸ que en esa obligación subyace, entre otras, la directriz consistente en que el ejercicio de los derechos de libre expresión y asociación de los servidores públicos no puede emplearse como justificación para distraerlos del desempeño de sus funciones, ni que al amparo de estos derechos humanos se realicen prácticas y conductas que, en realidad, supongan el uso indebido de recursos públicos, así como un quebrantamiento del deber de neutralidad e imparcialidad con que deben conducirse.
- 107 A partir de esas notas distintivas, es que se advierte que los criterios sostenidos en los precedentes enunciados no son aplicables al caso que nos ocupa.
- 108 En los casos referidos, se analizó la participación de funcionarios públicos de elección popular, como lo son los presidentes municipales, en actos proselitistas para apoyar a diversos candidatos; mientras que, en el presente asunto, si bien se trata de una presidenta municipal en funciones, la misma posee una doble calidad, al ser también candidata a dicho cargo, por la vía de elección consecutiva.

¹⁸ Véase la sentencia dictada en el recurso SUP-REP-121/2019.



- 109 El carácter que ostentan los funcionarios cuestionados es relevante, puesto que ello es lo que define qué principios y derechos se encuentran en conflicto.
- 110 En efecto, cuando esta Sala Superior resolvió las impugnaciones respecto de la presencia de los munícipes en actos de campaña, tuvo que ponderar los alcances del principio de imparcialidad, y los derechos de asociación política y de libertad de expresión, concluyendo que, al tratarse de funcionarios del Estado, esas libertades podían ser sujetas a modulaciones más estrictas.
- 111 Así, en la presente controversia se nos presenta un encuentro, ya no entre las libertades de asociación y expresión frente al mandato de imparcialidad o neutralidad gubernamental, sino de estos últimos en contraposición al derecho fundamental a ser votada, específicamente, por la vía de la elección consecutiva.
- 112 Por tanto, al no encontrarnos bajo hipótesis de hecho semejantes, tampoco estamos en presencia del ejercicio de derechos de igual naturaleza; de ahí que se considere que, sobre la base de los precedentes invocados, no se justifica imprimir las consecuencias o restricciones que busca hacer valer el partido recurrente y, por tanto, la interpretación que pretende se adopte no tiene sustento alguno.
- 113 Es importante aclarar que la interpretación que se confirma, en modo alguno implica dar a la servidora pública en cuestión la posibilidad de que desatienda en alguna medida el principio de imparcialidad, porque existe un régimen sancionable aplicable a Presidente Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, en caso de



que incurriera en una violación al principio de imparcialidad en su carácter de servidora pública.

114 En efecto, el legislador quintanarroense dispuso, en el artículo 400, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, que constituyen infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes del Estado y de los municipios, órganos autónomos locales, y cualquier otro ente público, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

115 Siendo que, a la actualización de dicha hipótesis, conforme al artículo 406, fracción VII, de la Ley Electoral local en cita, corresponde alguna de las siguientes sanciones:

a) Se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto Estatal o Tribunal Electoral las medidas que haya tomado en el caso.



c) Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, o del Estado, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

116 Pero, además, como se expuso previamente, el Instituto Electoral local estableció en los criterios aplicables para el registro de las candidaturas para el proceso electoral local en curso, una serie de limitantes para que los integrantes de ayuntamientos que no se separaron del cargo cumplan con el principio de imparcialidad, prohibiéndoles realizar actos de campaña durante las actividades y demás eventos relacionados con las funciones propias de su encargo, y vinculándolos a atender lo siguiente:

- No pueden utilizar los recursos públicos a los que tienen acceso por el cargo que ocupan para el financiamiento de las campañas o cualquier otra etapa electoral o actividad con fines electorales.
- No pueden usar los tiempos en radio y televisión del ayuntamiento, ni utilizar los portales de internet y redes sociales institucionales o gubernamentales para promover su imagen o para fines electorales.
- No pueden comisionar ni permitir ausencias del personal en días y horas hábiles para llevar a cabo labores de logística y proselitismo en favor de su candidatura o en perjuicio de alguna otra.



- Deben evitar la celebración y participar en eventos masivos para entrega de programas sociales y entrega de obra pública, para garantizar el principio de equidad.
 - Abstenerse de la utilización de vehículos oficiales para el traslado de personal con fines electorales.
 - No pueden condicionar la entrega de programas sociales federales, estatales o municipales en dinero, especie o realización de obras.
 - No deben retener la credencial para votar como condición para la entrega de programas sociales.
- 117 En adición a lo anterior, resulta oportuno tener presente que, el Instituto Nacional Electoral cuenta con una autoridad fiscalizadora que actúa permanentemente para verificar, entre otras cuestiones, que los servidores públicos no utilicen recursos humanos, materiales o económicos propios del cargo público para su campaña electoral y, en caso de detectar alguna irregularidad, puede actuar de oficio para iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.
- 118 En este sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas, en donde sentenció que, el hecho de que los integrantes de los ayuntamientos no se separen del cargo cuando contiendan por la vía de la elección consecutiva, no les permite utilizar recursos públicos, ni sus facultades para obtener beneficios ilícitos, pues resultan aplicables la integridad de normas constitucionales y



legales diseñadas para evitar el uso indebido de recursos o funciones públicas.

- 119 Por todo lo anterior, es que se considera que, en el caso, no tiene cabida la interpretación que pretende el Partido Acción Nacional (que la Presidenta Municipal de Solidaridad Quintana Roo sólo puede hacer campaña electoral los días inhábiles); y, por ende, debe prevalecer lo determinado por la Sala Xalapa en la sentencia recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes, y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

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.