



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-143/2024

RECURRENTE: MIRTHA ILIANA  
VILLALVAZO AMAYA<sup>1</sup>

RESPONSABLE: SALA REGIONAL  
GUADALAJARA DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE  
LA FEDERACIÓN<sup>2</sup>

TERCEROS INTERESADOS: PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL Y OTRO

MAGISTRADA: MÓNICA ARAÍ  
SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: RAUL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ Y HUGO ENRIQUE CASAS  
CASTILLO

COLABORÓ: NATHANIEL RUIZ  
DAVID

Ciudad de México, veinte de marzo de dos mil veinticuatro<sup>3</sup>

Sentencia que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que se **confirma** la determinación de la Sala Regional Guadalajara, emitida en el juicio de la ciudadanía identificado con la clave **SG-JDC-101/2024**.

### I. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente se advierten los hechos siguientes:

---

<sup>1</sup> En adelante parte recurrente o recurrente.

<sup>2</sup> En adelante SRG, Sala Regional o Sala responsable.

<sup>3</sup> Todas las fechas corresponderán a dos mil veinticuatro, salvo mención expresa.

1. **Lineamientos para el registro de candidaturas.** El cuatro de enero, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Nayarit emitió el acuerdo IEEN-CLE-003/2024, a través de cual aprobó los “Lineamientos para el registro de plataformas y candidaturas a los distintos cargos de elección popular, que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes ante el Instituto Estatal Electoral de Nayarit, para el proceso electoral local 2024”,<sup>4</sup> en el que señaló, entre otras cuestiones, que las personas que participaran para una elección consecutiva a integrante de ayuntamiento estarían obligadas a separarse de su cargo noventa días naturales previos al día de la elección.

2. **Juicio local (TEE-JDCN-03/2024).** Inconforme con los lineamientos referidos, el ocho de enero, la parte recurrente promovió juicio de la ciudadanía ante el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit,<sup>5</sup> quien, el treinta de enero posterior, determinó desechar de plano la demanda, al estimar que la actora carecía de interés jurídico.

3. **Medio de impugnación federal (SG-JDC-70/2024).** Inconforme con lo anterior, la recurrente promovió juicio de la ciudadanía federal. En tal virtud, el veintidós de febrero, la Sala Regional Guadalajara determinó revocar la sentencia impugnada, para efecto de que, de no actualizarse alguna otra causa de improcedencia, emitiera una nueva resolución.

---

<sup>4</sup> En adelante Lineamientos para el registro de candidaturas o Lineamientos.

<sup>5</sup> En adelante Tribunal Electoral local o Tribunal local.



4. **Segunda resolución local (TEE-JDCN-03/2024).** El dos de marzo, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional, el Tribunal local dictó una nueva determinación en el sentido de confirmar el acuerdo IEEN-CLE-003/2024, relativo a los lineamientos para el registro de candidaturas.
5. **Segundo medio de impugnación federal (SG-JDC-101/2024).** Inconforme con la determinación del Tribunal local, el tres de marzo, la recurrente promovió juicio ciudadano. Al respecto, el siete de marzo la SRG determinó revocar parcialmente la sentencia señalada en el resultando inmediato anterior, y en plenitud de jurisdicción confirmó el acuerdo IEEN-CLE-003/2024.
6. **Recurso de reconsideración.** El diez de marzo, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, la parte recurrente interpuso recurso de reconsideración en contra de la resolución antes mencionada.
7. **Registro y turno.** El mismo día, la Magistrada presidenta ordenó integrar y registrar el expediente **SUP-REC-143/2024**, así como turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>; asimismo, requirió a la Sala Responsable realizar el trámite previsto en la LGSMIME.
8. **Escritos de terceros interesados.** El quince de marzo, se recibieron los escritos de presentados por el Partido Acción

---

<sup>6</sup> En adelante Ley de Medios o LGSMIME.

Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI), quienes pretenden comparecer como terceros interesados.

9. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el recurso, lo admitió y, al advertir la debida integración del expediente y la inexistencia de diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

## II. RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior es competente para resolver el medio de impugnación radicado en el expediente señalado en el rubro, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>; 164, 165, 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup>, y 3, párrafo 2, 4, párrafo 1, y 64 de la Ley de Medios, por tratarse de un recurso de reconsideración con el que se pretende controvertir una sentencia emitida por una Sala Regional de este Tribunal, supuesto que le está expresamente reservado.

**SEGUNDA. Terceros interesados.** Se reconoce el carácter de parte tercera interesada al PAN y al PRI al satisfacer los requisitos legales de procedencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 12, apartado 1, inciso c); 17, apartado 4, y 67 de la Ley

---

<sup>7</sup> En adelante Constitución federal

<sup>8</sup> En adelante LOPJF o Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, conforme a lo siguiente:

1. **Forma.** Los escritos se presentaron ante la autoridad responsable, se hace constar el nombre y firma autógrafa de quienes pretenden se les reconozca como terceros interesados, expresando las razones en que fundan su interés incompatible con el de la parte actora
2. **Oportunidad.** Se cumple, porque los escritos se presentaron dentro del plazo de cuarenta y ocho horas de la publicación del recurso, que comprendió de veinte horas con veintidós minutos del catorce de marzo a la misma hora del dieciséis de marzo; mientras que la presentación de los escritos de comparecencia fue por parte del PAN el quince de marzo a las doce horas con treinta y cuatro minutos y por parte del PRI a las doce horas con treinta y ocho minutos del mismo día; de ahí su presentación oportuna.
3. **Personería.** Se reconoce la personería con la que comparecen los entes políticos, pues el PAN lo hace a través de su representante propietaria ante el Concejo Local del Instituto de Nayarit; mientras que, por parte del PRI, a través de su Presidente del Comité Directivo Estatal en Nayarit, acreditado ante el referido Instituto local.
4. **Legitimación e interés.** Se colman los requisitos, en virtud de que los escritos de comparecencia fueron presentados por quienes presentaron los escritos en la instancia previa, además de que exponen manifestaciones dirigidas a justificar la

legalidad de la resolución impugnada, de forma tal que, su pretensión es incompatible con la parte recurrente.

**TERCERA. Procedencia.** El recurso de reconsideración satisface los requisitos generales y especiales de procedencia,<sup>9</sup> de conformidad con lo siguiente:

### **I. Requisitos generales**

1. **Forma.** El recurso se interpuso por escrito; se indica el nombre de la parte recurrente, la resolución controvertida, los hechos y agravios que le causa, y cuenta con firma autógrafa.

2. **Oportunidad.** El medio de impugnación se interpuso dentro del plazo legal de tres días<sup>10</sup>, toda vez que la sentencia impugnada se emitió el siete de marzo y la demanda se presentó ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el diez de marzo siguiente, de ahí que la presentación es oportuna.

3. **Legitimación e interés jurídico.** Se tienen por satisfechos toda vez que la recurrente es la misma persona que promovió el medio de impugnación al que recayó la sentencia impugnada, la cual, estima que es contraria a sus intereses.

4. **Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse de manera previa, por lo que se tiene por satisfecho el requisito.

### **II. Requisitos especial de procedencia**

---

<sup>9</sup> En términos de los artículos 4; 7, apartado 1; 8; 9, apartado 1; 12, párrafo 1, inciso a); 61, 63, 65, 66, apartado 1, inciso a); y 68 de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> Conforme se establece en el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.



En el artículo 61, inciso b), de la LGSMIME se prevé que el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de fondo emitidas 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>11</sup>

Esta hipótesis de procedencia ha sido materia de análisis y a partir de su estudio e interpretación, se han ampliado los supuestos de procedencia en diversas sentencias y criterios jurisprudenciales.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional ha considerado que el recurso de reconsideración también procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales en las que se haya realizado un análisis de conformidad de alguna norma de rango legal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>12</sup>, así como aquellas en las que se haya hecho un pronunciamiento respecto de la interpretación de un precepto constitucional, mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias<sup>13</sup>.

En el caso, se satisface el requisito especial de procedencia, ya que subsiste una cuestión de constitucionalidad que debe ser examinada por la Sala Superior, porque la Sala responsable realizó un estudio sobre la conformidad del artículo 109,

---

<sup>11</sup> Artículo 61, fracción II, de la Ley de Medios.

<sup>12</sup> Jurisprudencia 12/2014 de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN".

<sup>13</sup> Jjurisprudencia 26/2012 de la Sala Superior, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES".

fracción IV de la Constitución Política del Estado de Nayarit a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la parte recurrente plantea que el estudio fue incorrecto porque, desde su óptica, concluyó su conformidad a la Constitución Federal, en perjuicio de su derecho a ejercer el cargo para el que resultó electo.

En consecuencia, en el caso se satisface el presupuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración, toda vez que la parte recurrente estima que el estudio de constitucionalidad de la norma mencionada arribó a una conclusión incorrecta.

#### **CUARTA. Estudio de fondo.**

##### **a) Contexto de la controversia**

La controversia que se resuelve se originó con motivo de la expedición por parte del Consejo General del Instituto local de los lineamientos para el registro de candidaturas, en el que se señaló que las personas que participaran para una elección consecutiva estarían obligadas a separarse de su cargo noventa días naturales previos al de la jornada electoral; cabe señalar que el mencionado requisito se encuentra previsto en el artículo 109 fracción IV de la Constitución local.

Al respecto, la recurrente se inconformó de los lineamientos referidos, con motivo del señalado requisito, por lo que controvertió el acuerdo ante el Tribunal local, quien determinó desechar de plano la demanda, al estimar que la actora carecía de interés jurídico.





En contra de esa determinación, la parte recurrente controvertió ante la SRG, la cual revocó la sentencia impugnada, para efecto de que, de no actualizarse alguna otra causa de improcedencia, emitiera en plenitud una nueva resolución.

En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional, el órgano jurisdiccional local emitió una nueva resolución, en la que determinó confirmar el acuerdo sobre los Lineamientos para el registro de candidaturas.

Inconforme con la sentencia referida, la justiciable promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía ante la Sala Guadalajara, la cual determinó revocar parcialmente la resolución local a fin de analizar la constitucionalidad del requisito establecido en la Constitución de Nayarit, para finalmente y en plenitud de jurisdicción confirmar el acuerdo IEEN-CLE-003/2024.

#### **b) Consideraciones de la responsable**

Al emitir la resolución impugnada, la Sala Regional Guadalajara realizó el estudio sobre la conformidad del requisito de separación del cargo de por lo menos noventa días antes del día de la elección, para las personas integrantes de ayuntamientos que aspiren a la elección por un periodo adicional.

En dicho ejercicio argumentativo, consideró que el requisito de separación del cargo establecido en la Constitución local era acorde a las normas y principios constitucionales que rigen la materia electoral, al proteger la equidad en la contienda, la imparcialidad, la certeza y la legalidad.

Al buscar proteger la equidad en la contienda, esto es, evitar que los recursos públicos (financieros materiales y humanos) que se encuentren bajo el mando de una persona servidora pública sean usados indebidamente para tomar ventaja; lo consideró como una medida razonable y proporcional para asegurar que no se aprovechen del cargo y se deje en desventaja a las demás personas contendientes afectando el principio de equidad.

Además, la consideró idónea, pues la separación del cargo evitaba eficazmente una afectación a los principios de equidad e imparcialidad durante el proceso, derivado del posicionamiento de la imagen de un servidor público.

Estimó que era una medida necesaria para conseguir la finalidad constitucional pues al permanecer en el cargo, existiría riesgo inminente de hacer uso de recursos públicos para beneficiarse y perjudicar a otras personas contendientes.

Aunado a ello, consideró que ser presidenta municipal y candidata, pondría en peligro el respeto y garantía de la equidad e imparcialidad del proceso electoral, por lo que se limita la dualidad de actividades y recursos públicos.

Añadiendo que la medida respetaba la proporcionalidad en sentido estricto, porque los noventa días de anticipación a la jornada era un plazo razonable que no afectaba sus aspiraciones, pues no era un periodo que prive el ejercer su cargo, por el contrario, una vez agotados los noventa días, la persona titular se encontraba en posibilidad de regresar a ejercer el cargo hasta concluir el periodo electivo.



Además, colocaba a las personas servidoras públicas en condiciones de igualdad, garantizando un proceso electoral equitativo e imparcial, dotado de legalidad y constitucionalidad.

Finalmente, estableció que separarse del cargo noventa días de antes de la jornada electoral, atendía a la libertad de configuración normativa de los legisladores locales, concluyendo que la norma local era acorde con la Constitución federal.

### **c) Pretensión, temáticas de agravios y metodología de estudio**

La pretensión de la recurrente radica en que esta Sala Superior revoque la sentencia emitida por la Sala Guadalajara en el expediente SG-JDC-101/2024, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del requisito de separación del cargo con una temporalidad de noventa días para la elección consecutiva en ayuntamientos en el Estado de Nayarit.

A efecto de sustentar su pretensión, expone agravios relacionados con las siguientes temáticas:

- I. **Indebida aplicación del test de proporcionalidad:** plantea que no analizó la afectación al derecho de la reelección, ni al derecho de la ciudadanía de evaluar la gestión de quien busca la elección consecutiva.
- II. **Indebida consideración de la libertad de configuración normativa de las entidades federativas:** señala que fue erróneo que la Sala Regional expusiera que la medida atiende a la libertad de configuración de los legisladores,

pues los mismos no pueden limitar los derechos establecidos en la Constitución; máxime que en otros estados se permite la elección consecutiva sin separarse del cargo.

Como se advierte, el aspecto de constitucionalidad que debe analizarse en el medio de impugnación que se resuelve, se centra en determinar si el análisis sobre la conformidad del artículo 109 fracción IV de la Constitución local, a la Constitución federal fue correcto o no.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional analizará los motivos de inconformidad de manera conjunta, sin que ello le depare algún perjuicio.<sup>14</sup>

### **c) Análisis del caso**

La recurrente señala que la responsable realizó un análisis incompleto e incorrecto sobre la constitucionalidad del requisito de separarse del cargo noventa días antes de la elección, para que un integrante de ayuntamiento de Nayarit pueda alcanzar la elección consecutiva, previsto en el artículo 109, fracción IV, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Lo anterior, porque considera que la responsable no tomó en consideración que la elección consecutiva involucra el derecho de la ciudadanía a evaluar la gestión de quien busca la elección consecutiva vista como un ejercicio de rendición de

---

<sup>14</sup> Lo anterior en términos de la jurisprudencia 04/2000, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".



cuentas, aunado a que tampoco consideró el derecho a la reelección que es de base constitucional.

Luego, refiere que la responsable realizó el estudio bajo la premisa de que la norma tiene como fin constitucional evitar el uso de recursos públicos en la contienda electoral, lo que constituye un hecho futuro e incierto, por lo que no podía emplearse como parámetro para el estudio.

Después, menciona que la medida no es necesaria, ya que considera que existen diversas medidas menos lesivas que garantizan, en igual medida, la observancia al principio de equidad de las contiendas electivas, ya que los servidores públicos tienen la obligación constitucional de garantizar la imparcialidad en el manejo de los recursos públicos que estén bajo su cargo.

También, estima que la medida no es estrictamente proporcional porque se afectan el derecho de la ciudadanía a evaluar la gestión de sus gobernantes, así como el del servidor público a alcanzar la reelección en el cargo público de elección popular.

Finalmente, refiere que la responsable pretendió sustentar la validez de la norma en la libertad de configuración normativa de las entidades federativas, sin embargo, perdió de vista que esta transgrede el derecho a la igualdad, ya que impone restricciones que restringen, en la entidad federativa, los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los servidores públicos municipales de elección popular que aspiran a alcanzar una elección consecutiva.

Los agravios planteados por la recurrente son **infundados** conforme a lo siguiente:

### **Inaplicación de normas legales**

De conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política Federal, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral, en la medida en que resulten contrarias al ordenamiento constitucional; es decir, las Salas del Tribunal Electoral podrán decretar la no aplicación de alguna disposición en la materia electoral, únicamente cuando del análisis que realice se concluya que resulta contraria a la Constitución Federal, como en forma expresa se establece en los artículos 189, fracción XVIII<sup>15</sup> y 191, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>16</sup>.

Desde luego, si una norma o disposición electoral resulta violatoria de derechos humanos, tal circunstancia también deberá tener como consecuencia su inaplicación al caso concreto.

Al respecto, cabe señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.), con título: "CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE

---

<sup>15</sup> "**Artículo 189.-** La Sala Superior tendrá competencia para: [...] **XVIII.** Resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución; y"

<sup>16</sup> "**Artículo 195.-** Cada una de las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para: [...] **X.** Resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución;"



CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS"<sup>17</sup>, ha señalado que, de los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal deriva que el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad respecto de normas generales por vía de acción está depositado exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma terminal y definitiva, si una disposición es contraria o no a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte; y por su parte, el control difuso que realizan las demás autoridades del país, en el ámbito de su competencia, se constriñe a establecer la legalidad del asunto sometido a su consideración y, al aplicar la norma puede contrastar, de oficio, entre su contenido y los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional (esto es, realizar el control difuso), y por decisión propia, el juzgador puede desaplicar la norma que a su criterio no sea acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Con relación a la metodología de estudio en abstracto de una disposición que pudiera resultar contraria al Pacto Federal, lo cual pudiera llevar a su inaplicación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado que un Test de proporcionalidad constituye una herramienta interpretativa y argumentativa para que el juzgador verifique si existen limitaciones, restricciones o violaciones a un derecho

---

<sup>17</sup> Consultable en: Primera Sala, Décima Época, Materia Común, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, p. 1647.

fundamental, a fin de evitar injerencias excesivas del Estado en el ámbito de los derechos de las personas<sup>18</sup>.

En este mismo sentido, la propia Suprema Corte ha establecido que para verificar si un derecho humano reconocido en la norma fundamental o en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en los que México es parte ha sido transgredido, deben valorarse cinco aspectos fundamentales: 1) El derecho o principio que se alegue violado; 2) Si la norma constituye una restricción del ejercicio de un derecho; 3) Interés en juego, 4) intensidad de la violación, y 5) la naturaleza jurídica de la norma.

Para ello, se establecieron fases que debe comprender el Test de proporcionalidad, consistentes en: finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad<sup>19</sup>, para lo cual, se deben cubrir los requisitos<sup>20</sup> siguientes:

---

<sup>18</sup> Jurisprudencia 2ª./J. 10/2019 (10ª.) Segunda Sala. "TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL".

<sup>19</sup> Tesis aislada Constitucional, 1ª. CCLXV/2016 (10ª.) de la Primera Sala. "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA"; Tesis aislada Constitucional 1ª. CCLXVIII/2016 (10ª) de la Primera Sala. "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"; Tesis aislada Constitucional 1ª. CCLXX/2016 (10ª) de la Primera Sala. "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"; y Tesis aislada Constitucional 1ª. CCLXXII/2016 (10ª) de la Primera Sala. "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA".

<sup>20</sup> Tesis: 1a./J. 2/2012, con título: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS", consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, p. 533.





- a) Ser admisibles dentro del ámbito constitucional, de manera que sólo se puede restringir o suspender derechos con objetivos que puedan enmarcarse en las previsiones de la propia Constitución.
- b) Ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, además de ser idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales.
- c) Ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Como se aprecia, la metodología para el estudio abstracto de una disposición y, en consecuencia, su eventual inaplicación por resultar contraria al Pacto Federal, de ningún modo implica el examen de cuestiones de hecho, sino un contraste con el marco constitucional y convencional aplicable.

Este órgano jurisdiccional ha empleado la señalada herramienta a fin de verificar la constitucionalidad de las normas en el análisis de casos concretos, para lo cual, atendiendo a cada caso, ha confrontado la norma, frente al

bien jurídico o derecho que se ha estimado transgredido en cada caso.<sup>21</sup>

### **Libertad de configuración normativa y sus límites**

En principio, debe señalarse que la libertad de configuración normativa es la potestad que el Constituyente otorgó al legislador ordinario para regular e instrumentar aquellos aspectos no previstos en el documento constitucional relacionados con el ejercicio de los derechos fundamentales.

No obstante, esa potestad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.<sup>22</sup>

En ese orden de ideas, la facultad de configuración legislativa del derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular conferida en el artículo 35, fracción II, en relación con el artículo 115, base I, segundo párrafo, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Congresos Federal y locales, para establecer en las leyes los requisitos positivos y negativos para ser electos de manera consecutiva no es absoluta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los

---

<sup>21</sup> Ver sentencia emitida en el expediente SUP-REC-53/2021 y acumulados.

<sup>22</sup> Ver jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 11/2016 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.



principios constitucionales que deben observarse en las elecciones, esto es, debe sostenerse en los fines u objetivos perseguidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **La reelección como figura constitucional y sus alcances**

Esta Sala Superior, ha sustentado que la interpretación del texto constitucional debe atender a los bienes, valores y principios jurídicos que representan esas normas en un Estado democrático de derecho y no a la literalidad de sus preceptos.

En lo tocante al derecho a ser votado, este órgano jurisdiccional ha considerado que no constituye un derecho absoluto, sino que se trata de un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, siempre y cuando las restricciones no afecten su contenido esencial y no sean irrazonables ni desproporcionadas<sup>23</sup>.

En relación con la figura jurídica de la elección consecutiva esta Sala Superior ha señalado que la reelección no es un derecho político-electoral en sí mismo, sino que en realidad es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado y en cuanto a la modalidad del ejercicio de dicho derecho, no opera en automático, sino que es necesario que se cumpla con las condiciones y requisitos previstos en la normativa

---

<sup>23</sup> Ver sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-161/2015, SUP-JDC-296/2018, y SUP-JDC-32/2023, entre otras.

constitucional y legal, en tanto, esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales<sup>24</sup>.

Así, esta Sala Superior, en diversos precedentes, ha establecido que la elección sucesiva o reelección constituye una modalidad del derecho a votar y, como tal, es susceptible de ser modulada o restringida, a partir de un ejercicio de ponderación con otros derechos o valores constitucionalmente relevantes.

En consecuencia, la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente por el mismo, en la medida que cumpla las condiciones y requisitos legales y estatutarios previstos para su ejercicio, sin que el ordenamiento jurídico mexicano conceda el derecho a ser postulado necesariamente o de ser registrado a una candidatura al mismo puesto. Es decir, que no hay una garantía de permanencia, pues no constituye un derecho absoluto de la ciudadanía para su postulación de forma obligatoria o automática, de ahí que está limitada o supeditada a la realización de otros derechos.

Por lo tanto, la reelección constituye una modalidad del derecho a ser votado que permite la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente por él mismo, sin que la misma constituya un derecho absoluto para la postulación de forma

---

<sup>24</sup> Véase la jurisprudencia, de rubro **DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN.**



obligatoria o automática, ya que está limitado o supeditado al otorgamiento de otros derechos previstos en la Constitución general, en los tratados internacionales o en la normativa electoral<sup>25</sup>.

#### **d) Análisis de la cuestión de constitucionalidad**

Esta Sala Superior considera que el análisis y conclusión a las que arribó la Sala Regional Guadalajara son acordes al parámetro de regularidad constitucional desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por este Tribunal conforme se expone a continuación.

##### **1. Sobre la figura jurídica de la elección consecutiva**

En concepto de este órgano jurisdiccional, contrariamente a lo que señala la recurrente, en el estudio de regularidad constitucional, la Sala Regional Guadalajara no estaba obligada a considerar como derecho fundamental, la figura jurídica de reelección, toda vez que, como se señaló en el apartado previo, no se trata de un derecho en sí mismo, sino de una modalidad del ejercicio del derecho a ser votado, misma que depende de la confluencia de diversos factores y derechos, así como de las normas que regulen el proceso electoral específico.

---

<sup>25</sup> Así lo hizo al resolver los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JDC-1172/2017, SUP-JRC-4/2018, SUP-JDC-35/2018 y SUP-JDC-888/2017y acumulados. Sobre esta cuestión, la Comisión de Venecia, al emitir un informe sobre los límites a la reelección, opinó que la reelección es la posibilidad para presentarse a un cargo para otro periodo inmediato previsto en la legislación, por lo cual es una modalidad, o una restricción del derecho a la participación política, y específicamente, a contender por un cargo. Véase Convención de Venecia, "Informe sobre los Límites a la Reección Parte I-Presidentes", *cit.*

De esa manera, no se trata de un derecho oponible a la libertad de configuración normativa de las entidades federativas, ni tampoco un elemento que debiera ponderarse frente a las reglas que regulan el procedimiento electivo.

## **2. Sobre el derecho de la ciudadanía a evaluar la gestión del servidor público**

En el mismo sentido, en concepto de este órgano jurisdiccional, para realizar el estudio de constitucionalidad de la norma en que se establece la obligación de separarse del cargo noventa días previos a la elección de quien pretende una elección consecutiva, tampoco es un elemento que de manera obligatoria deba considerarse, el derecho de la ciudadanía a evaluar la gestión de quien busca la elección consecutiva vista como un ejercicio de rendición de cuentas.

Se afirma lo anterior, en virtud de que, para el ejercicio de ese derecho de la ciudadanía mediante la emisión del sufragio, no es condición indispensable que el servidor público que presenta su candidatura para ejercer un nuevo periodo se encuentre ejerciendo el cargo público para el que resultó electo.

En efecto, para esta Sala Superior, la elección consecutiva de un servidor público no implica como presupuesto indispensable o condición absoluta, que el servidor público que pretende ejercer el cargo por un periodo adicional se encuentre, durante un periodo breve y previo a la elección, en el ejercicio de las funciones públicas, toda vez que la ciudadanía puede válidamente emitir su voluntad, al margen de la persona que ejerza las funciones públicas, ya que el aspecto que puede



evaluar y considerar es la gestión realizada por la persona mencionada mientras estuvo en el cargo.

### 3. Sobre la libertad configurativa del Congreso local

Por otra parte, la recurrente sostiene que la Sala Regional Guadalajara pretendió justificar indebidamente su decisión en la libertad configurativa del legislador sin tomar en consideración que resulta violatoria de derechos fundamentales, por lo que, en su concepto, se trata de un requisito que no se encuentra en el ámbito de libre configuración de las entidades federativas.

El agravio es **infundado**, porque este órgano jurisdiccional coincide con las consideraciones emitidas por la responsable para confirmar la sentencia local.

En el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal se dispone que "las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva 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 Guadalajara —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 constitucionalidad 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 obligatoria para todos los tribunales del país.

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 de la 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 ella— y al mismo tiempo, garantizar la equidad en la contienda y evitar uso indebido de los recursos públicos.

Cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que, al ejercer la libertad de configuración legal, los congresos locales pueden emitir las medidas que consideren eficaces para alcanzar el fin pretendido, aun y cuando pudieran existir otras que otorguen mayor grado de protección y permitan igualmente conseguir el fin pretendido.<sup>26</sup>

Por tanto, si bien podría existir una norma que no opte por la separación del cargo y aun 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 el ejercicio de esa atribución es la de no vulnerar el núcleo esencial del derecho humano que se pretende modular.

En este sentido, el hecho de que las candidaturas 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

---

<sup>26</sup> Jurisprudencia P. VIII/2011, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES".



inconstitucionalidad por sí misma, sin que ello restrinja, por sí mismo, el Derecho a ser votado.

En relación con la presunta violación al artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

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 vulnera la esencia del derecho a ser votado.

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

---

<sup>27</sup> Ver sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-1171/2017.

<sup>28</sup> Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párrafo 166.

La 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 electa por un periodo adicional. En específico, controvierte la conclusión acerca de que la medida es necesaria y estrictamente proporcional.

Al respecto, no le asiste la razón a la recurrente, ya que la conclusión acerca de la necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la restricción impugnada a la que arribó la Sala Regional Guadalajara es coincidente con los criterios de esta Sala Superior.

En efecto, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-52/2021, este órgano jurisdiccional sostuvo que, si bien existen otros mecanismos para garantizar la equidad en la contienda distintos a la separación del cargo, el Legislador 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 de la 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 evita un posicionamiento



desmedido de la imagen a partir del cargo público que se ejerce, protegiendo con ello, los principios de imparcialidad, neutralidad y de equidad en la contienda.

Asimismo, es incorrecta la afirmación de que se le otorga un trato discriminatorio frente a diversas entidades en las que no se ha establecido el requisito de separación del cargo, toda vez que el hecho de que se regule o no esa medida 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>29</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 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>30</sup>.

---

<sup>29</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>30</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

Por cuanto hace a la proporcionalidad en sentido estricto, este órgano jurisdiccional también considera que fue correcta la conclusión a la que arribó la Sala Regional Guadalajara, toda vez que, en el caso, no se advierte la afectación al derecho a ser votado en condiciones generales de igualdad, en la medida que con la separación del cargo previo a la jornada electoral, se coloca a todos los contendientes en un plano de igualdad, garantizando así, una contienda equitativa.

Además, la medida tampoco afecta de manera desproporcionada la figura jurídica de la elección consecutiva que el actor considera como un derecho que le es propio, toda vez que, como se evidenció, no se trata de un derecho absoluto, sino de una modalidad, y en todo caso, la separación del cargo se prevé como una medida temporal acotada a un breve periodo de noventa días previos a la elección, que colocan a la persona que pretende ser electo para un nuevo periodo, en las mismas condiciones que el resto de los contendientes.

Además, la medida bajo estudio no limita el derecho de la ciudadanía a expresar su voluntad en las urnas, precisamente porque la separación del cargo no le impide evaluar el desempeño que la persona tuvo mientras ejerció el cargo.

Así, la separación del cargo únicamente constituye una medida temporal adoptada por el Congreso local, en ejercicio de su libertad configurativa, para normar los requisitos para



acceder a la elección consecutiva para obtener la titularidad de una presidencia municipal.

Por último, debe señalarse que este mismo criterio se sostuvo por esta Sala Superior en el expediente SUP-REC-158/2021, en el que, en esencia, se señaló, por una parte, que en el supuesto de elección consecutiva de integrantes de los ayuntamientos de Chiapas, el requisito de separación del cargo por noventa días previos a la jornada electoral encuadra en el ámbito de la libertad de configuración normativa de las entidades federativas y por otro, que tenía por finalidad garantizar la observancia de los principios de imparcialidad y neutralidad, así como el de equidad en la contienda.

En consecuencia, al resultar **infundados** los agravios hechos valer por la recurrente, lo procedente es **confirmar** la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior:

### III. RESUELVE:

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

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

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

SUP-REC-143/2024

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