



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-190/2021

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

MAGISTRADO INSTRUCTOR: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA: ANA CECILIA LÓPEZ DÁVILA

COLABORARON: CLAUDIA ELVIRA LÓPEZ RAMOS Y HUMBERTO HERNÁNDEZ SALAZAR

Ciudad de México, a treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno

Sentencia que **confirma** lo resuelto por la Sala Regional Xalapa en el expediente **SX-JDC-398/2021 y su acumulado**, pues: *i)* la interpretación más favorable del artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave efectivamente admite que los regidores de un municipio pueden válidamente ser candidatos a la presidencia municipal de ese mismo municipio en la siguiente elección; y *ii)* esa interpretación de la norma es congruente con los derechos humanos y principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÍNDICE

GLOSARIO2

1. ANTECEDENTES2

2. POSIBILIDAD DE SESIONAR POR VIDEOCONFERENCIA.....6

3. COMPETENCIA.....6

4. REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES Y ESPECIALES.....6

5. ESTUDIO DE FONDO10

6. RESOLUTIVO28

GLOSARIO

Constitución local:	Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Norma controvertida:	Artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Veracruz
OPLE:	Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Recurrente:	Partido Acción Nacional/partido recurrente
Sala Regional o responsable:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Veracruz

1. ANTECEDENTES

1.1. Reformas constitucionales locales. El tres de febrero del año dos mil se reformó de forma integral la constitución local. El artículo 70, segundo párrafo prevé, desde esa fecha, que “los ediles no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento del período siguiente”.

El primer párrafo, de ese mismo artículo, se reformó el nueve de enero de dos mil doce para efecto de prever que los ayuntamientos serían de cuatro años.

1.2. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma política-electoral por la que se modificaron diversos artículos constitucionales, de entre los que destaca el artículo 115, fracción I, conforme al cual se estableció la elección consecutiva de presidentes municipales, síndicos y regidores, siempre y cuando el mandato de los ayuntamientos no fuera mayor a tres años¹.

1.3. Proceso electoral local 2016-2017. En la elección local celebrada en el 2017, Raúl Anastasio Rodríguez Rico e Ysven/Isven Yasel Condado Hernández resultaron electos, respectivamente, como regidores, tercero y primero, de los ayuntamientos de Minatitlán e Isla Veracruz, para el periodo 2018-2021.

1.4. Reformas a las normas constitucionales locales relacionadas con los ayuntamientos. El veintidós de junio del dos mil veinte se publicó en la *Gaceta Oficial* del estado de Veracruz de Ignacio De la Llave el decreto 576

¹ Artículo 115...

...

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.

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. 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.

por medio del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la constitución local de Veracruz.

Uno de los cambios consistió en la modificación al texto del artículo 70 para acortar el periodo de mandato de los ayuntamientos de cuatro a tres años, con la finalidad de permitir la reelección en ayuntamientos.

1.5. Invalidez del decreto de reforma 576. El tres de diciembre de dos mil veinte, la SCJN resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 241/2020 y acumuladas. Uno de los efectos de esa resolución fue declarar la invalidez del decreto 576, debido a violaciones en el procedimiento legislativo.

En consecuencia, la SCJN ordenó “la reviviscencia de las normas existentes previas a las reformas realizadas mediante este decreto”, de manera que el próximo proceso electoral en Veracruz se regiría “por las normas que estaban vigentes previo al referido Decreto invalidado”.

1.6. Consulta al OPLE. El once de diciembre de dos mil veinte, Raúl Anastasio Rodríguez Rico e Ysven/Isven Yasel Condado Hernández , junto con Gustavo Adolfo Uscanga López², presentaron ante el OPLE diversos escritos de consulta, de entre cuyos temas se destacaba la posibilidad de ser postulados como presidentes municipales, ya que los tres se desempeñaban como regidores y, hasta la fecha, no habían ocupado la presidencia municipal de sus respectivos ayuntamientos³.

² Regidor tercero del ayuntamiento de Alvarado, Veracruz.

³ Como referencia, la recepción de postulaciones de candidaturas a cargos de ediles de los ayuntamientos será del dos al dieciséis de abril de este año, de conformidad con el artículo 174, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz y del acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG188/2020. La aprobación de las solicitudes de postulación será del veintidós de abril al tres de mayo del dos mil veintiuno, según el artículo 175, fracción VI, del Código Electoral para el Estado de Veracruz y del acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG188/2020.

El catorce de enero siguiente, el OPLE contestó con el Acuerdo OPLEV/CG016/2021, en el sentido de que la postulación planteada por los regidores estaba prohibida por el artículo 70 de la Constitución local, pues este establecía que las y los ediles que hubieran ejercido el cargo no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento del período siguiente.

1.7. Impugnación local. Los días veintiséis y veintisiete de enero del mismo año, Anastasio Rodríguez Rico e Ysven/Isven Yasel Condado Hernández impugnaron el acuerdo del OPLE ante el Tribunal local. Estas demandas dieron origen a los expedientes TEV-JDC-32/2021 y TEV-JDC-38/2021. El veintitrés de febrero siguiente el Tribunal local confirmó el acuerdo impugnado.

1.8. Impugnación federal. El veintiocho de febrero los entonces actores impugnaron la resolución del Tribunal local ante la Sala Regional Xalapa. Estas demandas fueron registradas con las claves SX-JDC-398/2021 y SX-JDC-399/2021.

El nueve de marzo la Sala Regional Xalapa revocó tanto la sentencia del Tribunal local como el acuerdo emitido por el OPLE. A este último le ordenó emitir una nueva respuesta a los regidores en el sentido de afirmar que, si bien, la reelección está prohibida en ese estado, sí existe la posibilidad de que los regidores se elijan como presidentes municipales para el siguiente periodo y en el mismo ayuntamiento, pues eso se trata de una nueva elección.

1.9. Recurso de reconsideración. El doce de marzo el PAN, a través de sus representantes locales en Veracruz, impugnó la decisión de la Sala Regional Xalapa ante la Sala Superior.

El expediente se turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien, en su oportunidad, radicó, admitió a trámite el presente recurso y cerró su instrucción.

2. POSIBILIDAD DE SESIONAR POR VIDEOCONFERENCIA

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020⁴, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencia, hasta que el pleno determine alguna cuestión distinta.

3. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración en el que se impugna una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional, con fundamento en la competencia exclusiva prevista en los artículos 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 61, apartado 1, fracción b, y 64 de la Ley de Medios.

4. REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES Y ESPECIALES

4.1. Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la Sala Regional Xalapa. En el escrito se hacen constar los nombres del presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Veracruz y del representante propietario ante el OPLE de Veracruz del mismo partido político, así como su firma.

⁴ Aprobado el primero de octubre y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece siguiente.

4.2. Oportunidad. Se considera que el requisito está satisfecho porque la sentencia controvertida fue notificada por estrados el nueve de marzo de dos mil veintiuno⁵. Los efectos de la notificación se actualizaron el mismo día⁶. Asimismo, el conteo del plazo abarcó todos los días como hábiles por desarrollarse en el marco de un proceso electoral⁷. De forma que el plazo de tres días para impugnar la sentencia transcurrió del diez al doce de marzo.

El recurso se presentó el doce de marzo, en consecuencia, su interposición es oportuna.

4.3. Legitimación, personería e interés. El partido recurrente está legitimado para interponer el presente recurso, pues se trata de un partido con registro nacional. Además, quienes presentan el recurso en representación del partido son el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Veracruz, quien adjunta un poder de representación otorgado a su favor⁸ y el representante propietario de ese mismo partido ante el OPLE,⁹ autoridad responsable ante la primera instancia de la cadena impugnativa en este recurso.

Se tiene por acreditado el interés legítimo del partido recurrente porque se ha reconocido que los partidos, como entidades de interés público, pueden válidamente controvertir los actos que puedan afectar los principios de constitucionalidad y legalidad de los procesos electorales en los que

⁵ Cédula de notificación por estrados contenida en el expediente SX-JDC-398/2021, pág. 163.

⁶ De conformidad con el artículo 26, apartado 1, de la Ley de Medios.

⁷ En virtud de lo dispuesto en el numeral 7, apartado 1 de la Ley de Medios.

⁸ Véanse las páginas 136 a 159, del expediente principal.

⁹ En la página del OPLE se advierte que Rubén Hernández Mendiola, quien firma la demanda que dio origen a este recurso de reconsideración, es el representante propietario del PAN ante ese órgano electoral local administrativo.

participan, pues de entre sus funciones se encuentra la promoción de la participación ciudadana en procesos de elección popular que respeten los principios democráticos¹⁰.

4.4. Definitividad. El requisito se cumple, pues el recurso de reconsideración es la única vía que procede para impugnar las sentencias de fondo emitidas por las salas regionales.

4.5. Requisito especial de procedencia. Esta Sala Superior considera que también se satisface el requisito especial de procedencia porque el recurrente impugna una sentencia de fondo, dictada por una sala regional, en la cual subsiste un tema de constitucionalidad.

Ello, de acuerdo con la jurisprudencia 26/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**¹¹; y la diversa 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 IMPUGNADOS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN**¹².

En ese sentido, el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración se considera como actualizado cuando las salas regionales realicen una interpretación directa de preceptos constitucionales en sus

¹⁰ Jurisprudencia 15/2000 de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.** Consultable en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

¹¹ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

¹² Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

fallos. Es decir, cuando al resolver una controversia, establecen el alcance del texto fundamental y le dan un sentido específico.

El requisito especial también se actualiza cuando los recurrentes en el medio de impugnación aleguen la omisión de las salas regionales de realizar un debido análisis de constitucionalidad de normas generales impugnadas con motivo de su aplicación; esto, con la finalidad de garantizar un control de constitucionalidad reforzado en la aplicación de normas señaladas como inconstitucionales.

En el caso concurren ambos supuestos. La Sala Regional Xalapa realizó una interpretación directa de la Constitución federal en la resolución dictada en el expediente SX-JDC-398/2021 y su acumulado, al realizar una interpretación conforme de lo dispuesto en el artículo 70, segundo párrafo, de la Constitución local, frente al contenido del artículo 35, fracción II, y 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución general.

Esto es así, en primer lugar, pues en la sentencia impugnada la Sala Regional Xalapa determinó que el *test* de proporcionalidad realizado por el Tribunal local no era el método de interpretación idóneo para analizar la controversia, ya que lo correcto era realizar primero una interpretación conforme con la Constitución y, con base en ello, determinar la legalidad o no del acuerdo mediante el que el OPLE contestó las consultas que le fueron presentadas por los regidores.

Como resultado de la interpretación conforme realizada por la autoridad responsable, la sala regional determinó que toda persona que hubiere ejercido una sindicatura o una regiduría al momento en que entró en vigor la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce, tiene permitido participar como candidato a la presidencia municipal.

Según la Sala responsable, con esta interpretación se potencializa o maximiza el ejercicio del derecho a ser votado, en armonía con lo previsto en la Constitución general y los tratados internacionales de los que México es parte, conforme al artículo 1.º constitucional.

En segundo lugar, el partido recurrente alega que la Sala Regional Xalapa realiza un estudio indebido sobre la constitucionalidad del artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución local. Esto, pues estima que la norma no admite otra interpretación más que la prohibición categórica de que un edil de un ayuntamiento ejerza un cargo en la siguiente integración, razón por la cual, como resultado de un realizar un indebido estudio de constitucionalidad, la sala responsable inaplicó la norma local.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Problema jurídico y metodología de estudio

El presente recurso presenta un problema de constitucionalidad, relacionado con una aparente restricción al derecho a ser votado de los integrantes de los ayuntamientos de Veracruz, prevista en el artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución local.

Con la finalidad de maximizar el derecho aparentemente restringido, que es la posibilidad de que las y los integrantes de un ayuntamiento se postulen para un cargo distinto dentro del mismo ayuntamiento, la Sala Regional Xalapa consideró que la lectura del precepto admitía una interpretación conforme con la Constitución, que se alejaba de la visión prohibicionista.

No obstante, el partido recurrente impugna esa resolución, al sostener que la norma no admite otra interpretación y que, a su vez, cumple con un fin legítimo, por lo cual es constitucional.

De esta forma, el estudio de la controversia se realizará a partir de dos aspectos. En primer lugar, se estudiará si el método interpretativo empleado por la Sala Regional Xalapa al resolver la controversia fue correcto. En segundo lugar, se analizará si la interpretación de la norma impugnada, derivada del método empleado, es congruente con los derechos y principios constitucionales.

Ahora, para plantear adecuadamente el problema del caso y su solución, primero se expondrá el contexto normativo constitucional en el cual se creó la norma objeto de análisis, que es uno en el que la reelección estaba prohibida. Esto se hace con la finalidad de evidenciar que la norma efectivamente pretendía prohibir la reelección.

A partir de lo anterior, se someterá a un análisis constitucional la lectura de la norma local propuesta por el partido recurrente, en el sentido de que no solo se prohíbe la reelección, sino que también se prohíba la postulación de los ediles a un cargo distinto dentro del mismo ayuntamiento.

En ese sentido, a partir de las dos posibles lecturas mencionadas, se determinará cuál es el sentido de la norma que es acorde con la Constitución general.

5.2. Planteamiento del problema

Con el objeto de dar claridad al estudio de la controversia planteada ante esta Sala Superior, se hará una breve descripción de las consideraciones a partir de las cuales la Sala Regional Xalapa justificó su resolución, así como de lo alegado por el partido recurrente en esta instancia.

5.2.1.Consideraciones de la Sala Regional Xalapa en el SX-JDC-398/2021 y su acumulado

La Sala Regional Xalapa revocó la sentencia dictada por el Tribunal local, al considerar que: *i)* el texto de la Constitución local no prohibía explícitamente la nueva elección de ediles en un cargo diverso al interior del ayuntamiento; *ii)* ante la diversidad de significados que pueda adquirir una norma, las autoridades se encuentran obligadas a armonizar su sentido con los derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales; y *iii)* la reforma constitucional en materia de reelección de ayuntamientos abandonó la visión prohibicionista por una de continuidad, la cual debe privilegiarse en este caso.

Lo anterior de conformidad, en esencia, con las siguientes consideraciones:

a) Indebida aplicación del *test* de proporcionalidad por el tribunal local

No existe una disposición en la Constitución local, dirigida a los integrantes del ayuntamiento, que les prohíba de forma expresa elegirse de nueva cuenta para ocupar un cargo diverso al que desempeñaban en el ayuntamiento. En ese sentido, la norma materia de interpretación admite una lectura diversa a la otorgada por el tribunal local.

Un requisito previo para cuestionar la constitucionalidad de un precepto legal es atribuirle un significado. De forma que, por orden lógico, antes de realizar el *test* de proporcionalidad el órgano judicial local debió cuestionar si la norma podría tener un significado que restringiera en menor medida los derechos de los ciudadanos.

b) Interpretación conforme

Ante el error en la metodología empleada por el tribunal local, la Sala Regional Xalapa revocó la resolución y asumió plena jurisdicción para decidir sobre la interpretación que debía prevalecer sobre la norma.

La Sala Regional consideró que la interpretación conforme supone armonizar las normas con el sentido más favorable a la persona. En el caso concreto, frente a la indeterminación de la norma en cuestión, las autoridades se encuentran obligadas a maximizar el ejercicio al derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución general.

En lo relativo a la restricción a la nueva elección de los ediles, si bien se prevé la prohibición de forma genérica en la constitución local, los ediles se dividen en diversas categorías de acuerdo con su legislación. Incluso, son electos por métodos distintos. El presidente municipal y los síndicos por el principio de mayoría relativa, mientras que los regidores lo son por el principio de representación proporcional.

De acuerdo con lo anterior, el tribunal local no consideró que el artículo en cuestión podía interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución general, que prevé la posibilidad de la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, siempre y cuando el mandato no sea superior a tres años.

Así, puesto que la legislación electoral de Veracruz establece una duración en el cargo de cuatro años, la prohibición establecida en la Constitución local únicamente resultaría aplicable para los casos de elección consecutiva en el mismo puesto —reelección—.

Este sentido es congruente con los cambios en el orden constitucional. La finalidad de la reforma constitucional de dos mil catorce, en materia de reelección en los ayuntamientos, pretendió abandonar la visión prohibicionista para sustituirla por una de continuidad, que permitiera

aprovechar la experiencia de las autoridades municipales en la administración pública respectiva.

De acuerdo con la lógica de la reforma en materia de reelección de ayuntamientos de dos mil catorce, así como de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, la lectura de las normas que restrinjan la nueva elección en los cargos municipales debe interpretarse de la forma menos restrictiva. De forma que, la interpretación del artículo 70 de la Constitución local, debe limitarse a los casos en que el servidor público electo popularmente pretenda reelegirse en el mismo cargo.

5.2.2. Agravios del PAN

Para controvertir la resolución dictada por la Sala Regional, el partido recurrente sostiene que la metodología empleada por dicha autoridad fue inadecuada.

El hecho de que los ciudadanos invocaran la interpretación más favorable a su persona —pro persona— no implicaba que se resolviera a favor de sus pretensiones.

El texto de la constitución local establece explícitamente la prohibición de la nueva elección de todos los ediles para integrar el ayuntamiento en cualquier puesto, por lo que no era posible otorgarle un sentido diferente, como lo hizo la autoridad recurrida.

Aunado a lo anterior, la restricción impide que los actores políticos puedan postularse a diversos puestos en el ayuntamiento de forma cíclica, con el objetivo de concentrar el poder, por lo que resulta una medida legítima.

5.3. Consideraciones de esta Sala Superior

Debido a que el recurso de reconsideración es de naturaleza extraordinaria, solamente se van a analizar las alegaciones del recurrente respecto al estudio de constitucionalidad que la Sala responsable realizó de la norma local y no así los agravios que plantean cuestiones de estricta legalidad.

5.3.1. Marco normativo

Mediante la reforma a la Constitución general en materia político-electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se eliminó del sistema normativo mexicano la restricción a la posibilidad de elección consecutiva o reelección de quienes ocupan los cargos legislativos —a nivel federal o local—, o bien, los relativos a los ayuntamientos de los municipios o de las alcaldías o concejalías de la Ciudad de México.

Para ello se modificaron, de entre otros, los artículos 115, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución general.

En términos generales, la elección consecutiva supone la posibilidad jurídica de que quien hubiera desempeñado algún cargo de elección popular **pueda contender nuevamente por el mismo cargo** al finalizar el periodo de su mandato, en la medida que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio.

La reelección, en el ordenamiento jurídico mexicano, no concede el derecho a ser postulado necesariamente o de ser registrado a una candidatura al mismo puesto.

Además, la elección consecutiva debe considerarse como una modalidad para el ejercicio del derecho a ser votado, el cual está reconocido en los

artículos 35, fracción II, de la Constitución general; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Mediante estas normas se le permite a la ciudadana o al ciudadano electo para ocupar una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo, bajo las reglas y limitaciones que se dispongan.

Ahora, el hecho de que **un miembro de un ayuntamiento contienda por un cargo distinto dentro de ese mismo órgano municipal no es un caso de reelección, sino de una nueva elección**. Como se verá más adelante, tanto la SCJN como la Sala Superior han reiterado esta idea.

El problema jurídico del caso tiene su origen en que dos regidores quieren contender por el cargo de presidente municipal dentro de sus respectivos municipios. Así, la problemática del caso tiene que ver con la posibilidad de una nueva elección, no obstante, este apartado permitirá contextualizar la norma local objeto de estudio.

Lo anterior, pues como se verá en el siguiente epígrafe, el artículo 70 de la Constitución local se generó al margen de la prohibición de la reelección. En ese sentido, el objetivo de este apartado tiene como fin contextualizar el ambiente en el que se creó la norma y, a partir de ahí, echar mano de las herramientas interpretativas para justificar su significado a la luz de la propia Constitución general en la actualidad.

5.3.2. La regulación de la elección consecutiva en el estado de Veracruz

La regulación de la elección consecutiva o reelección al interior de los ayuntamientos en el estado de Veracruz fue introducida, a manera de

prohibición, en el artículo 70 de la constitución local como parte de la reforma constitucional publicada el tres de febrero del año dos mil.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa que dio pie a dicha reforma, la modificación al párrafo segundo del artículo 70 tuvo como finalidad garantizar el principio de no reelección, el cual se estimó aplicable a todos los integrantes del ayuntamiento, no solo respecto a la persona titular de la presidencia municipal.

En este sentido, el texto del artículo 70, segundo párrafo, desde el año dos mil dispone que “los ediles no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento del período siguiente”, sin especificar si tal prohibición solo es aplicable si se busca ocupar el mismo cargo que se ostenta o si es posible integrar nuevamente el ayuntamiento, pero ocupando un puesto distinto al original.

Veinte años después, el veintidós de junio de dos mil veinte, se publicó en la *Gaceta Oficial* de Veracruz de Ignacio de la Llave el decreto 576 por medio del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la constitución local de Veracruz. Uno de los cambios consistió en la modificación al texto del artículo 70, de manera que ahora el periodo de los ayuntamientos sería de tres años, por lo que se permitiría la elección consecutiva de ediles hasta por dos periodos consecutivos.

A diferencia del texto publicado en el año dos mil, en esa ocasión el artículo 70 incluyó expresamente el término “reelección” para referirse a la elección consecutiva de ediles en el ayuntamiento, sin especificar si para ello era necesario que su nueva elección tuviera que hacerse por el mismo cargo ostentado con anterioridad o uno diferente al interior del mismo órgano municipal.

No obstante, debido a lo resuelto por la SCJN en las Acciones de Inconstitucionalidad 148/2020 y acumuladas, y 241/2021 y acumuladas, el decreto 576 fue invalidado, de manera que el texto vigente del artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución local corresponde al de la reforma a la Constitución local del año dos mil.

5.3.3. La interpretación que realizó la Sala Regional Xalapa del artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución local es acorde con el modelo de elección consecutiva establecido en la Constitución general

A manera de premisa normativa básica, es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior considerar que el derecho al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su correlativo artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es un derecho humano fundamental de carácter político y electoral de base constitucional y configuración legal.

Esto significa que puede ser válidamente regulado por la legislatura federal y por las legislaturas locales en ejercicio de su potestad de configuración legal, siempre que respeten su contenido esencial y, por tanto, sin condiciones que sean irrazonables o desproporcionadas.

En tales condiciones, para resolver el problema jurídico planteado, esta Sala Superior debe determinar cuál de las interpretaciones jurídicas de la norma constitucional local es la que resulta acorde con el sistema de la Constitución general: si la ofrecida por la Sala responsable, o bien, la propuesta por el partido recurrente.

Como se adelantó, este órgano jurisdiccional federal considera que la interpretación conforme realizada por la Sala responsable es la que resulta

acorde con la Constitución general, en cuanto que permite libremente el ejercicio del derecho a la participación política, como se mostrará a continuación.

A partir de que el texto vigente del artículo 70, párrafo segundo, de la constitución local dispone que “los ediles no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento del período siguiente”, la Sala responsable procedió a realizar una interpretación conforme a la Constitución para identificar si ese artículo prohibía o no la nueva elección de miembros del ayuntamiento a un puesto distinto al que actualmente ejercen.

La materia de las consultas planteadas por los regidores de distintos municipios de Veracruz al OPLE no se ubica en el supuesto de reelección, pues esta Sala Superior ha definido que “habrá reelección o posibilidad de esta, cuando un ciudadano que, habiendo desempeñado un cargo determinado, se postula de manera consecutiva para el mismo cargo”¹³. Como se indicó, este no es el caso del presente asunto, pues trata de la posibilidad normativa de ciudadanas y ciudadanos de ser nuevamente electos a un cargo distinto dentro del mismo cabildo.

Este órgano jurisdiccional federal ha diferenciado que “en aquellos casos en los que un funcionario pretenda postularse para un cargo diverso, aun y cuando forma parte del mismo órgano no podría considerarse como reelección, ya que funcionalmente no se estarían ejerciendo las mismas atribuciones”¹⁴, por lo cual el supuesto planteado en la actual controversia corresponde a una nueva elección de ediles a un cargo distinto del que ostentan, no a un supuesto de reelección propiamente dicho.

¹³ Véanse los recursos SUP-REC-1172/2017 y SUP-REC-1173/2017.

¹⁴ Referencia también visible en los recursos SUP-REC-1172/2017 y SUP-REC-1173/2017.

Así, existe reelección o posibilidad de ésta, cuando un ciudadano que, habiendo desempeñado un cargo determinado, se postula de manera consecutiva para el mismo cargo; no obstante, en aquellos casos en los que un funcionario pretenda postularse para un cargo diverso, aun y cuando forma parte del mismo órgano no podría considerarse como reelección, ya que funcionalmente no se estarían ejerciendo las mismas atribuciones.

Una vez aclarado lo anterior, esta Sala Superior considera que la Sala Regional Xalapa realizó una interpretación sistemática, histórico-teleológica y pro persona, del artículo 70, segundo párrafo, de la Constitución local, a la luz del marco constitucional aplicable y, a partir de ella, consideró indebido que el Tribunal local confirmara la respuesta del OPLE, según la cual los regidores u otros ediles tienen prohibido postularse a la presidencia municipal de sus respectivos ayuntamientos en un periodo consecutivo al del ejercicio durante sus funciones.

Es importante señalar que, aunque el texto vigente del artículo 70 de la Constitución local data del año dos mil, no se puede pasar por alto que a nivel nacional hubo un cambio de régimen jurídico en materia de reelección a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, ni que, de forma posterior a esta reforma, el propio congreso veracruzano en dos mil veinte modificó la Constitución local permitiendo la elección consecutiva de ediles en los ayuntamientos; con independencia de que el decreto de reforma 576 hubiera sido invalidado por la SCJN debido a diversas violaciones al procedimiento legislativo de aprobación.

Pese a este contexto, el partido recurrente sostiene que la interpretación que realizó la Sala Regional responsable del artículo 70 fue indebida, ya que dicha norma solo puede interpretarse como una prohibición absoluta que no permite ni la reelección al interior del ayuntamiento ni nuevas

elecciones de miembros de los ayuntamientos a cargos al interior del mismo órgano, distintos a los que actualmente ejercen.

Esta Sala Superior estima **infundados** estos motivos de agravio a partir de las siguientes consideraciones.

Conforme al Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República, la reforma al artículo 115 de la CPEUM de dos mil catorce se sustenta en la concepción novedosa de la participación política de la ciudadanía y del ayuntamiento como la base de la organización estatal, la cual enfrenta diversos retos, por lo que se considera necesaria una evolución en sus formas de integración¹⁵.

¹⁵ “En lo que respecta a la reelección de Ayuntamientos, estas Comisiones Unidas elaboramos un análisis de carácter histórico-doctrinal con el propósito de concluir en la procedencia o no de las propuestas.

En México, el Ayuntamiento data de la época de la conquista española. Constituye el órgano colegiado que conforma la autoridad política y representa a la organización política-administrativa que se denomina Municipio Libre.

El Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es designado por voto universal, directo y secreto, prohibiéndose su reelección inmediata.

A partir del año 1983, se han introducido diversas innovaciones a las atribuciones del Ayuntamiento, destacando “el principio de la representación proporcional”, cuyo objeto dio cabida a las minorías representativas y, con ello, impulsó la incorporación de la pluralidad a la integración de estos órganos de gobierno.

Ante la evolución pluralista de la vida política-social de la Nación, se ha reconocido la necesidad de continuar ampliando los cauces de participación de la sociedad desde la base de la pirámide socio-política que es el Municipio. Sin embargo, más que un problema político, la vida municipal enfrenta serios problemas estructurales y multifactoriales, que no permiten en la práctica llegar al concepto constitucional del “Municipio Libre”. La capacidad de captación fiscal es prácticamente nula y la planeación estratégica de su desarrollo en distintos ámbitos, es por demás limitada.

En ese orden de ideas, estas Comisiones Unidas, estimamos procedente reformar el artículo 115 de la Constitución a efecto de que los estados, en ejercicio de su autonomía, determinen en sus Constituciones la elección consecutiva de los miembros de los Ayuntamientos hasta por un período adicional.

En su caso, los integrantes de los Ayuntamientos que hayan sido postulados por un partido político o por una coalición de partidos, requerirán que la postulación para su reelección se realice por el mismo partido o alguno de los partidos de la coalición, sin que pueda hacerse por la vía de la candidatura independiente.

Es así como la evolución del contenido constitucional del derecho a ser votado ha experimentado una modificación sustancial, fundamentalmente en la integración de los ayuntamientos pues, conforme a la nueva visión del constituyente permanente, se abandona la tesis prohibicionista y se impulsa la posibilidad de la nueva elección de integrantes de los ayuntamientos.

A juicio de esta Sala Superior, la determinación de la Sala Regional Xalapa fue adecuada, ya que la interpretación de las normas legales y del derecho a ser votado en nuevas elecciones —en este caso como integrante de un ayuntamiento a un cargo distinto al interior del órgano— debe realizarse a la luz del contenido de las disposiciones constitucionales aplicables.

En relación con lo anterior, el texto vigente del artículo 70, párrafo segundo, de la constitución local fue publicado el tres de febrero del año dos mil, es decir, cuando en la CPEUM se encontraba vigente la prohibición de la elección consecutiva, por lo que se advierte que resultaba acorde con el marco constitucional **previo** a la reforma del diez de febrero de dos mil catorce.

No obstante, tomando en cuenta la reforma constitucional en materia de reelección y el intento fallido del legislador veracruzano de reformar la constitución local para armonizarla a la CPEUM en materia de reelección de ayuntamientos, se estima adecuado que, bajo una interpretación sistemática, histórico-teleológica y pro persona, la autoridad responsable determinara que el texto del segundo párrafo del artículo 70 no prohíbe **la**

Los que hayan sido electos por la vía de candidatura independiente, solo podrán ser reelectos con ese mismo carácter, sin que puedan ser postulados por partido político o coalición alguna.

En régimen transitorio, estas Comisiones proponen que la reelección de Ayuntamientos sea aplicable en los estados que opten por dicho régimen, para los integrantes de los ayuntamientos que sean electos a partir del segundo periodo inmediato posterior a aquél en que se realicen las modificaciones constitucionales para la implementación de la reelección”.

nueva postulación para cargos distintos a los previamente desempeñados al interior del órgano municipal.

Lo anterior es así, ya que, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, la anterior concepción sobre la conformación de los ayuntamientos y la forma de elección de sus integrantes quedó superada, pues la nueva visión del constituyente tiende a ampliar las posibilidades de integración en los órganos municipales.

Por estos motivos, fue correcto que la Sala responsable concluyera que, aunque el texto del artículo 70, párrafo segundo, tuvo su origen en un enfoque que privilegiaba el principio de no reelección de manera acorde a la CPEUM vigente en el año dos mil, dicha norma actualmente admite una interpretación más favorable al ejercicio del derecho al sufragio pasivo frente al nuevo régimen constitucional en materia de reelección y a lo dispuesto en el 35, fracción II, de la Constitución general.

De acuerdo con esta interpretación, si bien el artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución local prohíbe la reelección en ayuntamientos, **dicha prohibición no abarca el supuesto de la nueva elección de ediles para cargos distintos a los previamente desempeñados al interior del órgano.**

Una interpretación contraria implicaría vulnerar una serie de principios constitucionales, al establecer restricciones injustificadas al derecho a ser votado de los ediles y el derecho de la ciudadanía a compensar mediante su voto la experiencia y el buen desempeño de sus autoridades municipales.

En efecto, la Sala Superior ha determinado que las normas relativas a derechos político-electorales deben interpretarse de la forma menos restrictiva¹⁶.

En el mismo sentido, la SCJN ha señalado que el principio de legalidad exige que las normas que limiten el derecho a la participación política deben establecer criterios objetivos que permitan identificar a los sujetos a los cuales se dirige su aplicación, así como que estas deberán ser proporcionales y razonables¹⁷.

Como ha resuelto anteriormente la Sala Superior, ante la ausencia de tales criterios objetivos, en los cuales se establezca de forma precisa que la prohibición resulta aplicable para la nueva elección en un cargo diferente, debe preferirse la interpretación que potencialice o maximice el ejercicio del derecho a la participación política. Esto es, permitir la participación en los procesos electorales¹⁸.

La libre participación de los ciudadanos en los asuntos públicos repercute en una forma de gobierno democrática. En los casos de nueva elección de funcionarios municipales en cargos diversos dentro del ayuntamiento, se impulsa la profesionalización del servicio público, el desarrollo de proyectos de mediano plazo y la evaluación de la función por parte de los electores.

¹⁶ SUP-RAP-87/2018 y acumulados; y Jurisprudencia 29/2002 de rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA**. Consultable en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

¹⁷ En la Acción de Inconstitucionalidad 74/2008, la SCJN retomó la Observación General Número 25 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, la cual señala que las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales deberán basarse en criterios objetivos y razonables, por lo que su ejercicio no podrá suspenderse ni negarse salvo por los motivos previstos en la legislación y siempre que estos sean razonables y objetivos.

¹⁸ En ese sentido se resolvió el medio de impugnación SUP-REC-1172/2017.

De esta manera, la finalidad del cambio de modelo constitucional es congruente con la participación continua dentro del mismo ayuntamiento a través de un cargo distinto, pues permite reproducir diversos beneficios al interior de los gobiernos municipales.

Acorde a lo anterior, la prohibición de reelección no puede afectar el derecho a ser votado para un cargo diverso, pues se debe considerar que quien ejerció el cargo de síndico o regidor, tiene permitido participar como candidato a la presidencia municipal; dado que con esta interpretación se potencializa o maximiza el ejercicio del derecho a ser votado, lo cual es, a su vez, acorde con la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.

Esta Sala Superior ha reconocido en diversos precedentes, como el juicio ciudadano SUP-JDC-1172/2017, la existencia de un nuevo modelo respecto del derecho a ser votado a raíz de que el marco jurídico actual abandona la tesis prohibicionista, para impulsar la posibilidad de la elección consecutiva de integrantes de los ayuntamientos.

En consecuencia, la interpretación de las normas legales y del derecho a ser votado como integrante de un ayuntamiento, debe realizarse a la luz del contenido de las nuevas disposiciones constitucionales.

Sobre el punto anterior, el modelo de participación política que ha reconocido la Constitución general con la reforma de dos mil catorce tiene la finalidad de propiciar el desarrollo municipal como base de la pirámide sociopolítica de la nación.

Si bien en el caso concreto no se está ante un supuesto de reelección, sino de la nueva postulación a distintos cargos al interior del mismo ayuntamiento, el antiguo régimen prohibicionista en la elección continua de

los miembros de este órgano a nivel municipal tenía como finalidad garantizar la alternancia y evitar la concentración de poder. Sin embargo, con el abandono de este modelo a partir de dos mil catorce, se propicia la continuidad como pauta de la planeación estratégica del desarrollo local¹⁹.

Desde esta reforma, las entidades federativas no solo cuentan con la facultad de habilitar la reelección por un periodo consecutivo —con el objeto de aprovechar la continuidad de las gestiones municipales—, sino que también se genera un marco interpretativo más amplio respecto de las disposiciones previstas para regular las nuevas elecciones al interior de los ayuntamientos, ya sea para contender por el mismo cargo o por uno distinto.

Por su parte, las autoridades someten a la valoración del electorado su gestión, mientras que los ciudadanos, en un entorno de competencia política, deciden sobre la continuidad o la alternancia de acuerdo con los resultados obtenidos y las propuestas de cambio.

Con independencia de que en Veracruz la reelección está prohibida ya que la duración de los ayuntamientos es de cuatro años, la interpretación de la norma local que es más favorable tanto a los actores políticos como a la sociedad veracruzana y conforme con la Constitución General, particularmente al 35, fracción II, constitucional, es aquella que permite la continuidad de los integrantes del ayuntamiento a través de las nuevas elecciones de los mismos integrantes pero a cargos distintos a los previamente ostentados.

¹⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República, Consulta Reforma Electoral 2014. Consultable en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2622>.

Tal interpretación privilegia la competencia democrática. Es decir, la decisión de que ciertas personas sigan en un ayuntamiento —aunque sea en distintos cargos— se le deja al electorado.

Esta visión es más acorde con el principio democrático que prefiere depositar en la ciudadanía la decisión de la renovación de los órganos de elección popular. Además, privilegia la continuidad en los trabajos y de las políticas públicas de una administración, en beneficio de cada sociedad.

Actualmente, es decir, en un escenario en el que está prohibida la reelección, Veracruz aparece en el lugar número 30 de 32 en el Índice de Desarrollo Democrático en México de 2020²⁰. Esta entidad se ha encontrado, durante los diez años en que se ha realizado este estudio, por debajo del promedio nacional, ampliándose esta brecha en los últimos cinco años²¹.

Estos resultados, aunado a la restricción que significaría una interpretación de la norma que impida que los funcionarios se postulen a diferentes cargos en el mismo ayuntamiento, podría tener distintas implicaciones.

Se evitaría que estos funcionarios desarrollen su carrera política en el mismo ayuntamiento, limitando el ejercicio de sus derechos político-electorales. En consecuencia, podría perpetuarse la brecha que existe entre el estado y el promedio nacional respecto a su desarrollo democrático.

²⁰ El Índice de Desarrollo Democrático de México es una evaluación del comportamiento de la democracia en las 32 entidades federativas. El índice mide 24 indicadores presentados en las dimensiones de 1) democracia de los ciudadanos, 2) democracia de las instituciones, 3) democracia social y 4) democracia económica. Ver más en IDDMEX. ¿Qué es el IDD-MEX? <https://idd-mex.org/que-es-el-idd-mex/>.

²¹ IDDMEX. Puntuaciones. <https://idd-mex.org/puntuaciones-2020/>.

Como se dijo, el principio de la continuidad en la administración pública municipal no solo contiene valores en el ámbito individual del derecho a ser votado, sino que también reconoce medios destinados a garantizar el buen gobierno en la escala local. Razones por las cuales se considera que ante una diversidad de significados posibles, es preferible elegir aquella interpretación que resulte congruente con el texto constitucional.

En conclusión, esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al recurrente, pues la argumentación interpretativa de la Sala Regional fue correcta, ya que la interpretación derivada de la normativa local aplicable es la más favorable y congruente del derecho a votar y a ser votado, así como compatible con el régimen constitucional actual.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** lo resuelto por la Sala Regional Xalapa en el expediente **SX-JDC-398/2021 y su acumulado**.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.