TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-256/2021

RECURRENTE: ERNESTO ROGER MUNRO JR

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: PEDRO ANTONIO PADILLA MARTÍNEZ Y SAMANTHA M. BECERRA CENDEJAS

COLABORARON: JAVIER CUAHONTE CÁRDENAS Y ROBERTO CARLOS MONTERO PÉREZ

Ciudad de México, cinco de mayo de dos mil veintiuno

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la presente sentencia en el recurso de reconsideración citado al rubro, en el sentido de **revocar** la sentencia impugnada.

ÍNDICE

ANTECEDENTES 2
CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS 3
1. Competencia 3
2. Justificación para resolver en sesión no presencial 4
3. Requisitos de procedencia 4
4. Planteamiento del caso 7
4.1. Argumentos del recurrente 7
4.2. Delimitación de la controversia 8
5. Estudio de fondo 9
5.1. Alcance de la consulta 10
5.2. Análisis de la cuestión de constitucionalidad 11
Tesis de la decisión 11
Consideraciones que sustentan la decisión 11
Estudio de la restricción constitucional 11
Naturaleza constitucional de la elección de diputaciones por representación proporcional 12

Interpretación de las restricciones a derechos humanos 15
5.3. Conclusión 16
RESUELVE 24

GLOSARIO

Constitución general	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado de Sonora
Instituto estatal	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora
Ley general	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora
Sala Guadalajara	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal local	Tribunal Estatal Electoral de Sonora

ANTECEDENTES

1. Primera respuesta. El tres de enero de dos mil veintiuno, mediante acuerdo CG03/2021, el Instituto estatal dio respuesta a la consulta formulada por MORENA, en el sentido de establecer que *"la temporalidad con que se deben separar los servidores públicos que pretendan registrarse como candidaturas a la Gubernatura, a una diputación local o como integrante de los Ayuntamientos, es cuando menos un día antes de su registro como candidaturas*".

2. Consulta del recurrente y respuesta. El veintisiete de febrero de dos mil veintiuno, a través del acuerdo CG110/2021, el Instituto estatal atendió la consulta formulada por el recurrente, en el sentido de establecer que la separación de su cargo como presidente municipal de Puerto Peñasco, Sonora debía ser "*conforme el criterio aprobado mediante el Acuerdo CG03/2021, es decir un día antes de su respectivo registro como candidato"* a una diputación local por el principio de representación proporcional.

3. Sentencia local. Inconforme con lo anterior, el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el recurrente promovió *per saltum* juicio de la ciudadanía ante

la Sala Guadalajara, la cual determinó reencauzar el asunto al Tribunal local el dieciséis de marzo siguiente.

El veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal local confirmó la respuesta emitida por el Instituto estatal a través del acuerdo CG110/2021.

4. Sentencia impugnada. El veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el recurrente promovió el juicio ciudadano SG-JDC-135/2021. El ocho de abril siguiente, la Sala Guadalajara confirmó la sentencia local.

5. Recurso de reconsideración. El once de abril de dos mil veintiuno, Ernesto Roger Munro Jr. Interpuso un recurso de reconsideración, a fin de controvertir la sentencia de la Sala Guadalajara.

6. Turno. El once de abril de dos mil veintiuno, el magistrado presidente de la Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-REC-256/2021 y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley de medios.

En tal proveído requirió el trámite del medio de impugnación a la Sala Guadalajara, lo que fue desahogado el siguiente catorce de abril.

7. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió a trámite el medio de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución general; 186, fracción X; y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; y 64 de la Ley de medios.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto en contra de la sentencia emitida por la Sala Guadalajara, cuyo conocimiento y resolución es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

2. Justificación para resolver en sesión no presencial

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020[1] en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, **se justifica** la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

3. Requisitos de procedencia

El medio de impugnación satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 61, 62, 63, 65 y 66 de la Ley de medios, conforme con lo que se expone enseguida.

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante este órgano jurisdiccional y se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente, así como el acto combatido, la autoridad señalada como responsable, los hechos materia de impugnación y los agravios respectivos.

3.2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de medios.

Lo anterior, debido a que la sentencia impugnada se emitió el ocho de abril de dos mil veintiuno y el recurso de reconsideración se interpuso el siguiente once de abril, lo que evidencia su oportunidad.

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

3.3. Legitimación e interés jurídico. El recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso, porque se trata de un ciudadano que promueve por propio derecho.

Asimismo, cuenta con interés jurídico, toda vez que fue quien promovió la consulta que dio origen a la cadena impugnativa y considera que la determinación de la Sala Guadalajara restringe sus derechos político-electorales.

3.4. Definitividad. Se acredita el requisito, ya que se controvierte una sentencia dictada por la Sala Guadalajara, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación que deba agotarse previo a acudir, en la vía propuesta, ante esta Sala Superior.

3.5. Requisito especial de procedencia. El requisito se tiene satisfecho, pues de un análisis de los planteamientos vertidos por el recurrente y de la cadena impugnativa, se advierte que subsiste ante esta instancia jurisdiccional un tema de constitucionalidad.

El artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley de medios establece que el recurso de reconsideración solo procederá para impugnar sentencias de fondo de las Salas Regionales en los medios de impugnación de su conocimiento, cuando se determine la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución general.

Para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, esta Sala Superior ha ampliado, vía jurisprudencial, la procedencia especial del recurso a los supuestos en los que se plantea alguna cuestión de constitucionalidad.

Así, se advierte que la Sala Guadalajara declaró inatendibles e inoperantes los agravios formulados por el recurrente, a través de los cuales solicitó la inaplicación de los artículos 33, fracción V de la Constitución local y 194, tercer párrafo, de la Ley local.

Asimismo, en la sentencia impugnada se realizó un test de proporcionalidad de la obligación de separarse del cargo de presidente municipal, a través

del cual la Sala Guadalajara declaró constitucionales las normas que prevén ese requisito en el plazo de noventa días anteriores a la elección o un día antes del registro.

De la revisión de la demanda, se aprecia que el recurrente aduce que la Sala Guadalajara debió ejercer el control difuso de constitucionalidad para no vulnerar su derecho a ser votado previsto en la Constitución general y los tratados internacionales. Asimismo, afirma que debió realizarse una interpretación conforme de los artículos 33, fracción V de la Constitución local; y 194, tercer párrafo de la Ley local con lo dispuesto por la Constitución general y a la luz de la protección al derecho humano a la participación política.

Al respecto, este órgano jurisdiccional ha considerado que para garantizar el derecho de acceso a la justicia, reconocido en el artículo 17 constitucional y con el objeto de verificar la regularidad constitucional de los actos de autoridad en materia electoral, el recurso de reconsideración será procedente cuando en la sentencia impugnada se omite el análisis del planteamiento de inconstitucionalidad, o bien, se declaran inoperantes los argumentos respectivos, pues su análisis es de tal trascendencia que amerita dar certeza sobre los parámetros de constitucionalidad de las leyes de la materia.

Ello, de conformidad con las jurisprudencias 10/2011 y 12/2014, de rubros “RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES” y “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”.

De manera que es procedente el recurso, pues es necesario establecer cuál es la interpretación constitucional que debe prevalecer respecto al derecho

de ser votado de un presidente municipal que aspira a ser candidato a diputado local por el principio de representación proporcional.

4. Planteamiento del caso

4.1. Argumentos del recurrente

El recurrente formula los agravios que se sintetizan a continuación:

- La Sala Guadalajara debió ejercer el control difuso de constitucionalidad para no vulnerar su derecho a ser votado previsto en la Constitución general y los tratados internacionales.
- La Sala Guadalajara debió realizar una interpretación conforme de los artículos 33, fracción V de la Constitución local; y 194, tercer párrafo de la Ley local con lo dispuesto por la Constitución general y a la luz de la protección al derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y al derecho a ser elegido sin restricciones conforme al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El artículo 33, fracción V de la Constitución local, señala que para ser diputado se requiere no ocupar determinados cargos, sin que exista una distinción expresa entre los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa o representación proporcional, cuya naturaleza jurídica es distinta.
- Al no existir un precepto constitucional que lo obligue a solicitar licencia de su cargo como presidente municipal para poder participar como candidato a una diputación local por el principio de representación proporcional, solicita que esta Sala Superior realice una interpretación que derive en la inaplicación del tercer párrafo del artículo 194 de la Ley local.
- Ello, porque el test de proporcionalidad realizado en las instancias previas es una medida excesiva que vulnera lo establecido en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Señala que la Sala Guadalajara debió realizar una interpretación más favorable de los artículos 33, fracción V de la Constitución local; así como 194, tercer párrafo de la Ley local.

- Cabe señalar que se separó del cargo para cumplir con las normas, sin que ello obste para alegar la inaplicación, con el objetivo de regresar a gobernar el municipio y no está realizando campaña.
- Debe distinguirse entre una elección de diputados por la vía de la mayoría relativa y de representación proporcional, ya que la atribuibilidad del uso futuro de recurso para convencer al electorado, en la segunda no se encuentra directo ni preciso, aunado a que el temor al uso de recursos no debe ser sustento para imponer la restricción y en todo caso existen sanciones contenidas e incluso las nulidades electorales para el incumplimiento de disposiciones en materia de equidad en la contienda.
- La Sala Guadalajara no consideró la naturaleza jurídica del principio de representación proporcional.
- No existe razón jurídica, ni de facto, que demuestre que la solicitud de separación del cargo para aspirar a una candidatura por la vía de representación proporcional asegure un mayor grado de imparcialidad y neutralidad en el ejercicio de las funciones públicas, las cuales se encuentran sujetas a un marco constitucional y legal establecido.
- No debe restringirse el derecho con base en situaciones hipotéticas, por lo que se debe adoptar el criterio contenido en el precedente SUP-REC-101/2018.

4.2. Delimitación de la controversia

El caso plantea un análisis constitucional de la exigencia prevista para los servidores públicos locales en Sonora de separarse del cargo cuando busquen una diputación por el principio de representación proporcional para integrar el Congreso de esa entidad federativa.

El recurrente, en su calidad de presidente municipal de Puerto Peñasco, Sonora, consultó al Instituto estatal si el requisito relativo a separarse del cargo noventa días antes de la elección, previsto en el artículo 33, fracción V de la Constitución local, era aplicable para ser registrado como candidato a una diputación local por el principio de representación proporcional.

El Instituto estatal contestó que, en relación con su planteamiento donde afirmó que se encontraba ejerciendo un cargo de elección popular y

pretendía postularse a uno diverso, la separación de dicho cargo debía ser conforme al criterio aprobado por esa autoridad en el acuerdo CG03/2021, es decir, un día antes de su respectivo registro como candidato, en términos del artículo 194 de la Ley local.

Precisó que el solicitante partía de una premisa inexacta al afirmar que el artículo 33, fracción V de la Constitución local establecía una restricción a sus derechos político-electorales, porque esa norma no se estaba aplicando como criterio por el Instituto estatal.

El recurrente controvirtió esta decisión ante el Tribunal local, el cual, confirmó el acto impugnado porque el Instituto estatal no había aplicado la norma cuya inaplicación solicitó. Su respuesta se fundamentó en el artículo 194 de la Ley local, no en el artículo 33, fracción V de la Constitución local.

Lo anterior fue cuestionado ante la Sala Guadalajara, que confirmó la sentencia impugnada por razones diversas.

La Sala Guadalajara sí analizó la constitucionalidad del requisito relativo a la separación del cargo para estar en posibilidad de contender por una diputación local, previsto en los artículos 33, fracción V de la Constitución local; y 194, párrafo tercero de la Ley local.

Al respecto, consideró que la medida no podía ser superada mediante una interpretación conforme, por lo que llevó a cabo un test de proporcionalidad para concluir que dicha exigencia era idónea, necesaria y proporcional.

La materia de controversia consiste en determinar si el estudio constitucional hecho por la Sala Guadalajara fue correcto.

5. Estudio de fondo

Atendiendo a la naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración como medio de control de constitucionalidad, la controversia debe acotarse exclusivamente a dicho estudio, por lo que únicamente serán estudiados los conceptos de agravio relacionados con el indebido análisis de la Sala Guadalajara respecto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

5.1. Alcance de la consulta

Como se precisó, la controversia deriva de una consulta formulada por el ahora recurrente, en su calidad de presidente municipal de Puerto Peñasco, Sonora, quien manifestó su intención de contender por una diputación local de representación proporcional y preguntó si la restricción de separarse de su cargo le era aplicable.

A juicio de esta Sala Superior, la respuesta a la consulta tiene la naturaleza de un auténtico acto de aplicación que lo afecta de manera directa.

En efecto, esta Sala Superior ha desarrollado una línea jurisprudencial a partir de la cual es posible identificar cuándo puede considerarse que la respuesta a una consulta constituye un auténtico acto de aplicación.

En la jurisprudencia 1/2009, de rubro "CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO", se sostuvo que el concepto de acto de aplicación debía leerse de manera extensiva, pues su finalidad primordial es evidenciar que una ley está siendo aplicada y que afecta, de manera particular y concreta, a una persona.

Para considerar que existe un acto de aplicación debe atenderse al contexto jurídico y fáctico que permita determinar, razonablemente, si la respuesta a una consulta reviste la característica esencial de poner de manifiesto que la persona está colocada en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos.

Un criterio similar fue replicado en la tesis XIX/2015, de rubro "ACTO DE APLICACIÓN. CARECE DE ESTE CARÁCTER LA RESPUESTA A LA CONSULTA SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN INTRAPARTIDISTA, CUANDO LA PERSONA NO SE UBICA EN LA HIPÓTESIS NORMATIVA".

En ese criterio, se consideró que la respuesta de la autoridad a una solicitud en relación con el sentido y alcance de alguna disposición normativa carece de carácter concreto e individualizado cuando el promovente omite expresar

y demostrar que se ubica en el ámbito comprendido por la hipótesis normativa, de ahí que ello es indispensable para considerar que existe una afectación real y directa.

La respuesta a la consulta y las subsecuentes determinaciones jurídicas que derivaron de ella constituyen auténticos actos de aplicación (con incidencia en los derechos del recurrente), porque satisfacen los siguientes elementos:

(i) El recurrente demuestra que se encuentra en el ámbito comprendido por la hipótesis normativa; y,
(ii) Del contexto jurídico y fáctico del caso es posible concluir que las normas jurídicas cuestionadas tienen una posible incidencia en su derecho político-electoral a ser votado.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1171/2017.

5.2. Análisis de la cuestión de constitucionalidad

Tesis de la decisión

El requisito de separación del cargo debe interpretarse de manera congruente con el derecho constitucional a ser votado y el principio *pro persona*, de modo que solo es exigido para las candidaturas a diputaciones locales por mayoría relativa.

Consideraciones que sustentan la decisión

Estudio de la restricción constitucional

El artículo 33, fracción V de la Constitución local, prevé que para ser diputado propietario o suplente al Congreso del Estado se requiere no haber sido, entre otros cargos, presidente municipal, ni ejercido mando militar alguno dentro de los noventa días inmediatamente anteriores al día de la elección.

El artículo 194, tercer párrafo de la Ley local establece que los servidores

públicos de cualquier nivel de gobierno o de alguno de los poderes de la Unión, deberán separarse de sus cargos, cuando menos, un día antes de su registro como candidatos.

Como lo ha sostenido esta Sala Superior[2] para el caso de la exigencia prevista en el artículo 55 de la Constitución general, la finalidad de exigir la separación del cargo es garantizar la equidad en la contienda, así como asegurar el mayor grado de imparcialidad y neutralidad, para evitar ventajas indebidas que naturalmente otorga el ostentar un cargo público de relevancia en determinado ámbito geográfico.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado[3] que la finalidad de los requisitos constitucionales de elegibilidad a los que se refiere el artículo 55, fracción V es la de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales y el de la libertad de sufragio.

Lo que pretende evitarse es una situación ventajosa respecto de los demás contendientes con motivo de las actividades que desempeña, así como, por cuestiones de mando y manejo de recursos públicos, esto es, la posible incidencia en sus subordinados o en los electores en general donde ejercen sus funciones, quienes pueden sentir una obligación moral de emitir su voto en favor del partido y los candidatos que postule a dicho servidor público.

Las elecciones libres solo se logran a través del sufragio libre, que implica que el ciudadano lo emita sin coacción o influencia de ninguna naturaleza. Su ejercicio (como derecho fundamental en la integración de los órganos de gobierno) debe se auténtico, a fin de dar certeza y objetividad a los resultados electorales, de lo contrario, se atenta contra la naturaleza misma del sistema democrático.

Naturaleza constitucional de la elección de diputaciones por representación proporcional

El artículo 31 de la Constitución local prevé que el Congreso del Estado

---

[2] SUP-JDC-486/2021 y acumulado,
[3] Sentencia emitida en el recurso SUP-RAP-87/2018 y acumulado.

estará integrado por 21 diputados propietarios y sus respectivos suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de distrito uninominales y hasta por 12 diputados electos por el principio de representación proporcional.

Los artículos 32 de la Constitución local, así como 262 y 263 de la Ley local, establecen la forma en que se asignarán las diputaciones de representación proporcional, las cuales deben tener una correspondencia con el porcentaje de votos recibido por cada partido político, **ya que su elección no es directa como en el caso de las de mayoría relativa.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior han establecido una sólida doctrina judicial sobre la elección por el principio de representación proporcional, en el sentido de que tiene como finalidad garantizar la pluralidad ideológica mediante la incorporación de más partidos políticos en la conformación del órgano legislativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 55 de 2016, hizo énfasis en que el órgano reformador de la Constitución general, al adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario (a partir de la reforma constitucional de 1977), ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional. Ante este sistema, los partidos políticos deben presentar candidaturas en los distritos electorales uninominales y listas de candidaturas en las circunscripciones plurinominales.

Así, refiere que el término “uninominal” significa que cada partido político puede postular una sola candidatura por cada distrito electoral en el que participa y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de la diputación, será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro de ese distrito.

Por otro lado, la Suprema Corte precisó que el término “circunscripción plurinominal”, surge con la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debía presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que, en cada una de las circunscripciones, se

eligen varias candidaturas, de ahí que se utilice el término “plurinominal” (significando más de uno).

Con la reforma de quince de diciembre de 1990, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”.

En la diversa acción de inconstitucionalidad 6 de 1998, se señaló que el principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales:

- La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad.
- Garantizar que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
- Evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

Para la Suprema Corte de Justicia, la introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de: dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad; garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría; y evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Además, estimó que el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración, pero con una representatividad importante, pudieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país.

La acción de inconstitucionalidad 142 de 2017 indicó que, en la lógica del principio de elección de representación proporcional, los candidatos plurinominales buscan obtener una curul en la legislatura a fin de

representar, de manera real o más cercana a la realidad, el porcentaje de votos obtenidos por su partido político en un espacio territorial determinado, de modo que **no representan a un distrito determinado**.

En la diversa acción de inconstitucionalidad 45 de 2014 y sus acumuladas, se señaló que en el **sistema de representación proporcional no se vota por personas en lo particular, sino por los partidos políticos** en tanto que son éstos, como entes de interés público, los que han obtenido un apoyo con base en los programas, principios e ideas que postulan.

En suma, es posible afirmar que **la naturaleza de las diputaciones por representación proporcional no permite acotarlas territorialmente a un distrito en particular**, ni en la manera de su elección, porque se eligen mediante un sistema de listas, ni en cuanto a la representación que ostentan una vez electos, precisamente porque derivan del voto emitido por el partido político en la entidad federativa.

Interpretación de las restricciones a derechos humanos

En relación con el **tipo de interpretación** que debe aplicarse cuando se analizan restricciones al derecho a ser votado, esta Sala Superior ha considerado que deben interpretarse de forma limitativa y no es posible extenderlas a otros casos por analogía, mayoría de razón, o mediante la utilización de algún otro método de interpretación, como el sistemático o funcional, para justificar la aplicación de restricciones a diversos supuestos de los establecidos por el constituyente federal.[4]

En efecto, las causas de inelegibilidad implican la restricción de un derecho político-electoral, de naturaleza fundamental, por lo que tal limitación debe interpretarse de manera estricta, sin que se pueda aplicar de manera extensiva o analógica a otros supuestos no previstos expresamente.

Además, la interpretación debe hacerse siempre de la forma más favorable

[4] Entre otros, el juicio SUP-JRC-686/2015, así como la tesis LXVI/2016, de rubro “SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL”.

para el ejercicio del derecho fundamental de participación política.[5]

En este contexto, una norma debe interpretarse en armonía con otros derechos y libertades públicas, a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia. Esto, a su vez, conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.[6]

Por tanto, la interpretación siempre debe hacerse en la forma más favorable para el ejercicio del derecho fundamental de participación política, o bien, acudir a la interpretación más restringida cuando pretendan limitarlo.

De considerar lo contrario, implicaría realizar una interpretación restrictiva o extensiva de una causa de inelegibilidad, lo que vulneraría el derecho a ser votado y al principio *pro persona* previsto en el artículo 1° de la Constitución general.[7]

5.3. Conclusión

Esta Sala Superior considera que el **recurrente tiene razón,** cuando señala que la restricción contenida en los artículos 33, fracción V de la Constitución local y 194, tercer párrafo de la Ley local, no es aplicable para presidencias municipales que aspiren a postularse a candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional.

Ello, porque no es posible delimitar geográficamente a un distrito electoral y mucho menos a un ámbito municipal a la elección de diputaciones por representación proporcional, ya que estas son electas mediante un sistema de listas de 12 fórmulas a diputaciones que registrarán los partidos políticos ante el Instituto estatal, de conformidad con lo previsto en el artículo 170 de la Ley local.

---

[5] Jurisprudencia 29/2002, de rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”.
[6] Véase SUP-REC-61/2020.
[7] Tesis XXVI/2012 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL".

Así, la posibilidad de que las candidaturas a diputaciones por representación proporcional lleguen a integrar al Congreso del Estado depende del porcentaje de votación que obtenga el partido que las postuló, por lo que está asegurado un grado razonable de imparcialidad y neutralidad por parte de los funcionarios públicos municipales, aun cuando estos no abandonen el cargo para ser postulados.

La prohibición bajo análisis está acotada a un territorio específico, esto es, en el que ejerzan su jurisdicción los funcionarios que pretendan postularse para ocupar una diputación local.

Así, una interpretación congruente con los postulados constitucionales que, por un lado, protegen la equidad en la contienda electoral, la imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos y, por otra parte, exigen una protección amplia de los derechos humanos (limitando sus restricciones), **se concluye que, en el caso concreto, la necesidad de dejar el cargo, prevista para quienes ocupen una presidencia municipal, no debe aplicar para quienes contiendan por una diputación por representación proporcional.**

De ahí que no es aplicable al supuesto en el que se encuentra el recurrente, lo previsto en los artículos 33, fracción V de la Constitución local; y 194, tercer párrafo de la Ley local, porque aspira a una diputación local por el principio de representación proporcional. No se ubica en algún supuesto en el que le sea exigido separarse de su cargo como presidente municipal de Puerto Peñasco, Sonora.

Este órgano jurisdiccional advierte que la restricción solo está prevista para la elección que corresponde al ámbito territorial, esto es, la elección por el principio de mayoría relativa, cuyas candidaturas compiten en un determinado distrito electoral (de los veintiuno en que se divide el estado de Sonora), a efecto de colocarse en la preferencia electoral y obtener el voto que le permita ganar la elección y acceder al órgano legislativo.

No así para las candidaturas por el principio de representación proporcional que son postuladas a través de un sistema de doce listas, de manera que

no compiten con candidaturas específicas a fin de obtener el voto que les permita ganar la elección, pues su acceso al órgano legislativo derivará de la votación total que obtenga en toda la entidad federativa el partido político que las postuló.

Esto no implica que las candidaturas postuladas por el principio de representación proporcional tienen derecho a realizar campaña en el proceso electoral.[8] Sin embargo, se insiste en que no se encuentran compitiendo respecto a otros candidatos concretos o con relación a una porción territorial determinada, sino que son electos en función de la votación total que se emita a favor del partido político que los propuso.

De manera que, el criterio que en el caso concreto se adopta maximiza los derechos a ser votado y de participación política, con lo que también se garantizan principios de la materia electoral, como el ejercicio de la función pública y la equidad en la contienda.

Cabe destacar que esta Sala Superior ha considerado que la restricción contenida en el artículo 55 de la Constitución general, relativa a la separación de diversos cargos, **se enfoca centralmente a las candidaturas por el principio de mayoría relativa**, y no en forma necesaria a las candidaturas postuladas por el principio de representación proporcional, puesto que éstos son electos por una demarcación territorial y no compiten con candidatos específicos para obtener el voto que les permita ganar la elección.[9]

También en el ámbito local, esta Sala Superior analizó el contenido del artículo 48, párrafos primero, fracción VI y segundo de la Constitución del Estado de Nuevo León,[10] respecto de la cual consideró que solo disponía

---

[8] Jurisprudencia 33/2012, de rubro "CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PUEDEN REALIZAR ACTOS DE CAMPAÑA EN PROCESOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)" que derivó de la contradicción de criterios SUP-CDC-7/2012.

[9]. Ello, en las sentencias emitidas en el juicio ciudadano SUP-JDC-486/2021 y acumulados, así como en los recursos SUP-RAP-87/2018 y SUP-REC-938/2018. Asimismo, al resolver el recurso SUP-REC-871/2018 y acumulado se analizó la separación del cargo como presidente municipal del candidato a diputado federal por el principio de *mayoría relativa* postulado por MORENA en el distrito 5 de Hidalgo.

[10] Artículo 48.- No pueden ser Diputados:
VI. Los Presidentes Municipales, por los Distritos en donde ejercen autoridad; y

una restricción para aquellos servidores públicos, entre ellos, las y los presidentes municipales que quisieran ser postulados como candidatos en la elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa; porque, al no existir prohibición específica en el citado precepto **no se podía hacer expresa para candidaturas por el principio de representación proporcional, a partir de una interpretación gramatical y sistemática.**

En ese precedente, se indicó que la circunstancia de que las y los presidentes municipales que pretendan ser postulados como candidatos a una diputación local no se separaran de sus funciones durante las campañas electorales, no implicaba, por sí mismo, una vulneración al principio de equidad en la contienda electoral, porque la normativa federal y local contienen premisas que debían ser cumplidas por las y los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, en especial, en la aplicación de los recursos públicos para observar el principio de equidad en la contienda electoral.

Tal criterio se sostuvo en la sentencia emitida en el recurso SUP-REC-101/2018 y sirve de apoyo para el presente asunto.

Por otra parte, se advierte que la imparcialidad en el actuar de los servidores públicos y en el uso de los recursos públicos se encuentra protegida a través del marco normativo aplicable que garantiza la equidad en la contienda.

Lo anterior, ya que el artículo 134 de la Constitución general establece como obligación de los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos. De igual forma, prohíbe la promoción personalizada de los servidores públicos.

Esto es, los recursos económicos de que dispongan, entre otros, los municipios deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía,

---

Los servidores públicos antes enunciados, con excepción del Gobernador, podrán ser electos como Diputados al Congreso del Estado si se separan de sus respectivos cargos cuando menos cien días naturales antes de la fecha en que deba celebrarse la elección de que se trate.

transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, por lo que las y los presidentes municipales en todo el tiempo tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

También está prohibido que la propaganda que difundan contenga nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidora o servidor público.

Asimismo, el artículo 275 de la Ley local dispone como infracciones atribuibles a los servidores públicos la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general, durante los procesos electorales; así como el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el citado artículo 134, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos, aspirantes, precandidaturas y candidaturas durante los procesos electorales.

De ahí que el hecho de que las y los presidentes municipales que pretendan ser registrados como candidatos a una diputación local por el principio de representación proporcional continúen en el cargo, no implica que puedan utilizar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad para influir en la contienda electoral.

Así, contrario a lo considerado por la Sala Guadalajara, en este caso, no se justifica la necesidad de la restricción tratándose de postulaciones a diputaciones locales por el principio de representación proporcional, porque la separación del cargo no es el único medio para tutelar el principio de equidad en la contienda, sino que existen otros mecanismos que permiten garantizarlo sin que estos resulten restrictivos al derecho de ser votado.

La obligación que tienen las presidencias municipales de cumplir con los principios y las restricciones establecidas en el artículo 134 constitucional y demás disposiciones de la legislación local garantiza la equidad en la contienda, con independencia de que hayan sido registrados en una

candidatura a otro cargo de elección popular, toda vez que la propia normativa contempla los mecanismos sancionadores y de fiscalización, como medios de tutela a dicho principio.

De modo que, la finalidad del constituyente permanente referente a tutelar la igualdad de condiciones en la contienda electoral se encuentra protegida a través del marco normativo que vigila la actuación de los contendientes y que evita ventajas indebidas.

Por tanto, el hecho de que las presidencias municipales que busquen ser postulados como candidatos a alguna diputación por el principio de representación proporcional, continúen en el desempeño de sus funciones, no vulnera, por sí mismo, el principio de equidad en la contienda electoral, pues tal circunstancia se insiste, no implica que se dejen de observar las restricciones que prevé el artículo 134 constitucional.

Por otra parte, como lo reconoce la Sala Guadalajara, el análisis que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 194 de la Ley local,[11] atendió a la necesidad de diferenciar los supuestos de separación del cargo de las diputaciones o integrantes del ayuntamiento que pretendieran reelegirse y aquellas que se postulaban por primera ocasión.

Así, el Alto Tribunal entendió que el plazo para separarse provisional o definitivamente de una función pública para poder ser diputado o integrante de un ayuntamiento por primera ocasión, como requisito de elegibilidad, tiene una lógica distinta al deber de separación del cargo de una persona que se pretende reelegir en el mismo, esto es, responde a finalidades disímiles.

De ahí que, si bien la Suprema Corte reconoció la validez del artículo 194, párrafo 3 de la Ley local lo hizo a partir del análisis sobre las diferenciaciones en cuanto a los requisitos para reelección y primera elección, **sin que se le solicitara estudiar la citada disposición desde la**

[11] En la acción de inconstitucionalidad 41/2017 y acumulada.

perspectiva de la validez o invalidez propiamente del requisito de elegibilidad.

En ese sentido lo deja ver la Sala Guadalajara cuando afirma que “aun cuando se estimara que, en la referida acción, la SCJN resolvió el planteamiento de constitucionalidad desde una perspectiva distinta a la que plantea la parte aquí actora”.

De manera que tal pronunciamiento no involucra la temática que aquí se analiza, esto es, que el requisito de elegibilidad contenido en el artículo 194, párrafo 3 de la Ley local, no debe aplicarse a presidencias municipales que aspiran a contender por una candidatura a diputación local por el principio de representación proporcional.

Finalmente, debe señalarse que si bien en la sentencia impugnada se afirmó que similares consideraciones fueron confirmadas en el recurso SUP-REC-116/2018, lo cierto es que la Sala Guadalajara omitió considerar que se trata de contextos fácticos distintos, de ahí que **no puede adoptarse la misma solución jurídica.**

En efecto, al emitir sentencia en el recurso SUP-REC-116/2018, esta Sala Superior validó la disposición contenida en la legislación del estado de Guerrero[12] que exige la separación anticipada de diversos cargos como requisito para aspirar a una diputación local, en específico, indica que los representantes federales estaban obligados a separarse del cargo, noventa días previos a la jornada electoral, para poder ser electos a diputaciones locales, con independencia del principio para el que fueran postulados.

Al respecto, se advierte que el punto central de aquella decisión atendió al **carácter federal** del servidor público (senador) y la proyección de su imagen en el electorado a partir del ejercicio de sus funciones o la posible influencia de los recursos públicos a su cargo en la equidad en la contienda, lo que justificaba la exigencia de separarse del cargo.

[12] Artículo 10, fracción VI de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

En efecto, buscó evitarse que valiéndose de su cargo *federal* influyera en el ámbito *local*.

Por lo contrario, en el presente asunto se trata de un presidente municipal que aspira a ser postulado a una diputación local y en razón de ello formuló la consulta a la autoridad administrativa electoral, esto es, se trata de un servidor público de **carácter municipal** que aspira a un cargo local.

Por otra parte, en el precedente se indicó que debía partirse de que las legislaturas estatales cuentan con amplia libertad configurativa para determinar cuáles funcionarios deben separarse de su cargo, por tratarse de una modulación de la forma en que dicho derecho debe ejercerse.

Sin embargo, también se precisó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las legislaturas locales cuentan con esa amplia libertad configurativa en virtud del contexto social y político de cada entidad federativa**, siempre que las medidas legislativas sean razonables y no afecten el núcleo esencial del derecho fundamental a ser votado**.

De manera que, aceptar la conclusión de la Sala Guadalajara implicaría restringir irrazonablemente el derecho de participación política del recurrente, al impedirle de forma tajante participar en una candidatura a diputación local, sin tomar en cuenta la naturaleza del principio de representación proporcional, pese a que ya se estableció que la propia normativa general y local contemplan los mecanismos que garantizan y tutelan en principio de imparcialidad y la equidad en la contienda electoral.

Lo anterior porque, como se estableció, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

En consecuencia, en el caso concreto, la interpretación de los artículos de la legislación de Sonora que se expuso en párrafos precedentes lleva a concluir que la separación del cargo de presidencia municipal solo es exigible para la postulación de candidaturas a diputaciones locales por el

principio de mayoría relativa, por ello, procede **revocar** la sentencia combatida.

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia controvertida.

NOTIFÍQUESE como en derecho proceda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron 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 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.