TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

032502

IEEM
SECRETARIA EJECUTIVA

2017 DIC 8 PM 3 17

OFICIALÍA DE PARTES
RECIBIDO

Recibí Of. Original TEPJF-ST-SGA-OA-1640/2017 Anexa: copia certificada de sentencia ST-JRC-6/2017 y ST-JRC-7/2017, constante de cuarenta y nueve fojas útiles.

Clemente Enriquez Bernal
Oficialía de Partes, IEEM.

SALA REGIONAL TOLUCA
OFICINA DE ACTUARÍA

JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

EXPEDIENTES: ST-JRC-6/2017 Y ST-JRC-7/2017.

ACTORES: MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

OFICIO: TEPJF-ST-SGA-OA-1640/2017

ASUNTO: Se notifica sentencia.

Toluca, Estado de México; 8 de diciembre de 2017.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO
RECIBIDO
08 DIC. 2017
15:40
SUBDIRECCIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN
SECRETARIA EJECUTIVA

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.
P R E S E N T E:

Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 94 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, notifico por medio del presente oficio la **sentencia** dictada en el expediente citado al rubro, por el **Pleno** de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, de la cual anexo copia **certificada**. Lo anterior, para los efectos legales precisados en la sentencia de mérito. Doy fe.

Arturo Alpízar González
Actuario

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
ACTUARÍA

AAG

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: ST-JRC-6/2017 Y ST-JRC-7/2017

ACTORES: MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JUAN CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO: GERMÁN RIVAS CÁNDANO

Toluca de Lerdo, Estado de México, a siete de diciembre de dos mil diecisiete

VISTOS, para resolver, los autos de los juicios de revisión constitucional electoral identificados al rubro, integrados con motivo de las demandas presentadas, respectivamente, por César Severiano González Martínez, en representación de Movimiento Ciudadano, y Alfonso G. Bravo Álvarez Malo, en representación del Partido Acción Nacional, en contra de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) al resolver los recursos de apelación RA/62/2017 y RA/63/2017, acumulados, por medio de la cual se confirmó la respuesta emitida por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) a una consulta sobre el tema de la reelección de los integrantes de los ayuntamientos en esa entidad federativa.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De los hechos descritos en las demandas, así como de las constancias que obran en los expedientes, se advierte lo siguiente:

1. Consulta. El uno de septiembre de dos mil diecisiete, Movimiento Ciudadano, a través de su representante legal, consultó al Consejo General del IEEM, textualmente, lo siguiente: *¿Los integrantes de los ayuntamientos del Estado de México que tengan interés en reelegirse, en términos del párrafo final del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México, deberán, serán o estarán obligados a separarse de su cargo noventa días antes de la Elección del próximo uno de julio de 2018?*

2. Respuesta a la consulta. Mediante acuerdo IEEM/CG/167/2017, de ocho de septiembre, el referido Consejo General dio respuesta a la consulta formulada por Movimiento Ciudadano, esencialmente, en el sentido de que los miembros de un ayuntamiento que deseen contender de manera consecutiva para el mismo cargo, deberán separarse del cargo noventa días antes de la elección.

3. Recursos de apelación. Inconformes con la respuesta anterior, el doce de septiembre, Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional interpusieron, respectivamente, recursos de apelación ante el TEEM, los cuales fueron radicados y, posteriormente, acumulados, con los números de expediente RA/62/2017 y RA/63/2017.

4. Resoluciones impugnadas. El doce de octubre, el referido tribunal resolvió los recursos de apelación señalados, y confirmó la respuesta impugnada.

II. Juicios de revisión constitucional electoral. En contra de lo anterior, el catorce de octubre, Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional, respectivamente y a través de sus representantes legales, presentaron las demandas de los juicios de revisión constitucional electoral que se resuelven.

III. Recepción de constancias en la Sala Regional. El quince de octubre, se recibieron, en la oficialía de partes de esta Sala Regional, los oficios TEEM/P/820/2017 y TEEM/P/821/2017, mediante los cuales el Magistrado Presidente del TEEM remitió las demandas, los informes circunstanciados, así como la demás documentación relacionada con los medios de impugnación.

IV. Turno a ponencia. El dieciséis de octubre, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar los expedientes **ST-JRC-6/2017** y **ST-JRC-7/2017**, y turnarlos a la ponencia del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.[1]

Dichos acuerdos fueron cumplidos por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Regional, mediante los oficios TEPJF-ST-SGA-1513/17 y TEPJF-ST-SGA-1514/17.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

[1] El segundo de los mencionados, por advertir una posible conexidad en la causa.

V. Radicación y admisión de las demandas. El diecisiete de octubre, el magistrado instructor radicó y admitió a trámite las demandas de los presentes juicios.

VI. Cierre de instrucción. El magistrado instructor, al advertir que no existía alguna diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, párrafo primero; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso b); 192, párrafo primero, y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3°, párrafo 2, inciso d); 4°, párrafo 1; 6°; 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, toda vez que se trata de juicios de revisión constitucional electoral, promovidos por partidos políticos a través de sus representantes legales, en contra de la resolución emitida por un tribunal electoral que corresponde a una entidad federativa que pertenece a la quinta

circunscripción, por la que se confirmó la respuesta emitida por la autoridad administrativa en la materia, respecto de una consulta formulada por un instituto político, sobre la reelección de integrantes de ayuntamientos.

SEGUNDO. Acumulación

De las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los presentes juicios se advierte que existe conexidad en la causa derivado de la identidad en la resolución reclamada y en las pretensiones que hacen valer los promoventes.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a efecto de resolver de manera conjunta los medios de impugnación, en términos de lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular el juicio de revisión constitucional electoral registrado con la clave ST-JRC-7/2017, al diverso juicio ST-JRC-6/2017, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Regional.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución a los autos del juicio acumulado.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

TERCERO. Estudio de la procedencia

Los presentes medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8°; 9°; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 86, párrafo 1, así como 88, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellas se hacen constar los nombres de los partidos políticos, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que les causa la resolución controvertida, y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se hacen constar tanto los nombres, como las firmas autógrafas de quienes promueven en representación de los institutos políticos.

b) Oportunidad. Se cumple con este requisito, toda vez que la resolución impugnada fue notificada en forma personal a los demandantes, el diez de octubre de dos mil diecisiete (constancias visibles a fojas 96 a 99 del cuaderno accesorio dos), por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 7°, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el plazo de cuatro días previsto en el numeral 8° de la citada ley adjetiva, para promover los presentes medios de impugnación, transcurrió del once al catorce de octubre de este año.

Por tanto, si las demandas fueron presentadas el catorce de octubre del año en curso, tal y como se desprende de los sellos de recepción de la oficialía de partes del TEEM, resulta claro que éstas se promovieron en forma oportuna.

c) Legitimación y personería. Este requisito se encuentra satisfecho, en virtud de que los presentes juicios fueron promovidos por partidos políticos, y quienes suscriben las demandas se encuentran acreditados como representantes propietarios ante la autoridad administrativa electoral, aunado a que el TEEM, al rendir su informe circunstanciado, les reconoció el carácter con el que se ostentan.

d) Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho, en razón de que Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional, a través de sus representantes legales, interpusieron los recursos de apelación cuya resolución se impugna en los presentes juicios de revisión constitucional electoral.

e) Definitividad y firmeza. En el caso, se cumplen tales requisitos, en razón de que, en términos de lo dispuesto en la normativa electoral local, en contra de la resolución impugnada no existe instancia que deba ser agotada previamente al juicio de revisión constitucional electoral.

f) Violación de preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este requisito se encuentra colmado, en virtud de que Movimiento Ciudadano aduce que la resolución impugnada transgrede lo dispuesto en los artículos 1° y 35, fracción II, por una parte, y el Partido Acción

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

Nacional señala que la resolución controvertida vulnera lo establecido en los artículos 17, 99 y 105, fracción II, por la otra.

Es importante precisar, que esta exigencia debe entenderse en sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia y no como el análisis previo de los agravios expuestos por los partidos políticos actores, en relación con una violación concreta de un precepto de la Constitución Federal, en virtud de que ello implicaría entrar al estudio del fondo del asunto, por tanto, dicho requisito debe estimarse satisfecho cuando en el juicio de revisión constitucional electoral se alega la violación a disposiciones de carácter constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de rubro **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.**[2]

g) Violación determinante. Se considera que se cumple con este requisito, toda vez que la consulta que generó la emisión de la resolución impugnada, versó sobre un aspecto importante del proceso electoral local, esto es, respecto a si los miembros de los ayuntamientos que pretendan reelegirse deben o no, separarse de su cargo noventa días antes de la elección, por lo tanto, lo que al efecto se determine en los presentes juicios, en relación con dicha cuestión, necesariamente, tendrá una implicación en ese proceso que, además, se encuentra en curso.[3]

---

[2] Consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Jurisprudencia, pp. 408 y 409.

[3] De conformidad con lo determinado el seis de septiembre de dos mil diecisiete, durante la sesión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, lo que se

h) Que la reparación solicitada sea jurídica y materialmente posible dentro de los plazos electorales. Finalmente, se determina que este requisito se encuentra satisfecho, en virtud de que la temática versa sobre si los integrantes de los ayuntamientos que deseen reelegirse deben o no, separarse noventa días antes de la elección del primero de julio de dos mil dieciocho, por tanto, si a la fecha en que se resuelven los presentes juicios faltan aproximadamente cuatro meses para que ello suceda, en caso de así considerarse, resulta claro que la reparación solicitada, de ser el caso, es jurídica y materialmente posible.

Por consiguiente, al encontrarse colmados los requisitos esenciales y especiales de procedencia de los juicios de revisión constitucional electoral, es conforme a Derecho realizar el estudio de fondo del mismo.

CUARTO. Estudio de fondo

A. Hechos que dieron lugar al acto impugnado

A efecto de tener claridad sobre el origen de la presente controversia, se considera necesario referir lo siguiente:

I. Movimiento Ciudadano consultó al Consejo General del IEEM, si los integrantes de los ayuntamientos que tuvieran interés en reelegirse, en términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 18 del código

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

invoca como un hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

electoral local, debían separarse de su cargo noventa días antes de la elección del primero de julio de dos mil dieciocho;

II. El Consejo General del IEEM, al dar respuesta a la consulta referida, determinó que los integrantes de los ayuntamientos que desearan reelegirse, debían separarse de su cargo noventa días antes al día de la jornada electoral, y

III. Inconformes con la respuesta, Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional interpusieron, respectivamente, recursos de apelación ante el TEEM, quien confirmó lo determinado por la autoridad administrativa electoral local.

Lo anterior, sobre la base de que el referido Consejo General no vulneró el principio de legalidad, al impedir una interpretación distinta o contraria a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México. Asimismo, en concepto del TEEM, la consulta no fue formulada en términos de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, por lo que el IEEM no tenía la obligación de tomarla en cuenta.

Además, el TEEM consideró que las autoridades administrativas no están facultadas para declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo con efectos generales, en razón de que no pueden ejercer un control de constitucionalidad concentrado o difuso, en todo caso, según la responsable, sólo pueden realizar

interpretaciones de normas de forma que se garantice a las personas la protección más amplia.

Por tanto, en concepto del TEEM, no es posible jurídicamente que, de una mera opinión de la autoridad administrativa electoral, la cual no se encuentra circunscrita a elementos fácticos concretos, se invalide una norma electoral.

Finalmente, el TEEM determinó que el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para declarar la inconstitucionalidad de una norma de otra entidad federativa, no necesariamente debe aplicarse a una norma igual o similar de otro Estado, a efecto de decretar su inconstitucionalidad, en atención a los principios de federalismo y soberanía estatal, puesto que, en concepto del TEEM, el Constituyente dejó a la soberanía de las entidades la facultad de establecer la configuración de la elección consecutiva, en específico, para los integrantes de los ayuntamientos, es decir, se trata de un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración del legislador local.

B. Agravios en los juicios de revisión constitucional electoral

Inconformes con lo anterior, Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional promovieron, respectivamente, juicios de revisión constitucional electoral, en cuyas demandas hicieron valer, en esencia, los agravios que se sintetizan a continuación.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

En concepto de los demandantes, coinciden, el TEEM debió realizar un control de constitucionalidad e inaplicar lo dispuesto en la parte final de los artículos 18 y 19 del Código Electoral del Estado de México, con base en lo resuelto por la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, la cual, además, señalan los actores, fue aprobada por el voto de más de ocho ministros, lo que implica que tiene efectos generales.

Por otra parte, en lo particular, Movimiento Ciudadano expresa que no existe otro momento para solicitar el análisis de la inconstitucionalidad de lo dispuesto en la parte final de los artículos 18 y 19 del Código Electoral del Estado de México, en tanto que, el separarse del cargo, constituye un requisito negativo, por lo que para que se estuviera ante un acto concreto de aplicación, los ciudadanos que desearan reelegirse deberían, *a fortiori*, separarse del cargo y, posteriormente, impugnar el requisito, lo que resulta ilógico.

Finalmente, en lo individual, el Partido Acción Nacional considera que el TEEM, al determinar que los Estados cuentan con libertad configurativa para legislar sobre la reelección, dejó de observar la jurisprudencia de rubro LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Lo anterior, en virtud de que el razonamiento del TEEM y, en su momento, del IEEM, contraviene la finalidad de la figura de la reelección, en el sentido de que, con la separación del cargo, se pierde la continuidad que, precisamente, fue buscada por el constituyente.

C. Facultad consultiva del IEEM

En primer término, se considera necesario precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185, fracciones XIII y XXIV, del Código Electoral del Estado de México, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México tiene la atribución de desahogar las consultas que le formulen los partidos políticos, acerca de los asuntos de su competencia y, por otra parte, registrar supletoriamente las planillas de miembros a los ayuntamientos, de ahí no quepa duda que estaba en aptitud de responder la consulta de Movimiento Ciudadano, lo cual, además, no está cuestionado en esta instancia.

D. Aplicabilidad de la jurisprudencia de la SCJN sobre reelección y no necesidad de la separación del cargo

Sin embargo, lo que sí está controvertido en esta instancia federal, es si el IEEM y, posteriormente, el TEEM, al responder una consulta y al revisarla, respectivamente, debieron inaplicar lo dispuesto en el artículo 18 del Código Electoral del Estado de México y acatar lo determinado por la SCJN en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, cuando fue aprobada por más de ocho votos (como lo refieren los actores), o bien, si ello implicaría la realización de un control de constitucionalidad, respecto de lo cual estaban impedidos jurídicamente (como lo razonó el TEEM).

Una vez resuelta esa cuestión, se estará en posibilidad de emitir un pronunciamiento en relación con la aplicabilidad del criterio sostenido por la SCJN, al caso concreto; esto es, si las

razones que llevaron a la Corte a resolver en el sentido que lo hizo en la acción de inconstitucionalidad referida, también operan para la reelección de los integrantes de los ayuntamientos en el Estado de México, o bien, si ello contraviene la libertad de configuración legal de dicha entidad federativa.

En concepto de esta Sala Regional, los agravios resultan **fundados** y suficientes para revocar la sentencia impugnada, en virtud de que, en esencia, el TEEM debió realizar un ejercicio de subsunción respecto de la jurisprudencia integrada en la acción de inconstitucionalidad 50/2017 (como se razonará más adelante), o bien, ejercer un control difuso de constitucionalidad respecto de la respuesta recaída a la consulta, en el entendido de que la primera constituye un acto concreto de aplicación (como se argumentará posteriormente).

Tesis:

Las razones que dieron sustento a la sentencia dictada por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, constituyen jurisprudencia y resultaban obligatorias para el TEEM, al momento de revisar la consulta que le fue planteada al IEEM.

Justificación:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando**

menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas de la SCJN, los Plenos de Circuito, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, [4] según la SCJN, regula una forma específica de integración de jurisprudencia y, por tanto, debe considerarse que **las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria** para todos los órganos jurisdiccionales referidos, así como para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto último, porque aunque no está explícitamente previsto en el referido artículo 43, su obligatoriedad emana de una lectura sistemática de la propia Constitución federal, y dicha imprevisión podría tener su origen en que la referida Ley Reglamentaria se publicó en el *Diario Oficial de la Federación,* el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, mientras que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación con la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.

[4] Artículo 177. La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido.

Lo razonado tiene sustento en las siguientes Jurisprudencias:

- JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN;

- ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA, y

- JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.

Como se puede advertir, la SCJN es bastante clara en establecer que **las consideraciones que motiven los resolutivos de las sentencias aprobadas, cuando menos, por mayoría de ocho votos, respecto de acciones de**

inconstitucionalidad, constituyen jurisprudencia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales, tanto federales como locales, sin importar su materia y especialización.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad 50/2017, esta Sala Regional considera que las razones que dieron sustento a la sentencia dictada por la SCJN, constituyen jurisprudencia en los términos precisados, en virtud de que se cumplió (de más) con la votación requerida, por lo que dichas razones resultaban obligatorias para el TEEM, al momento de revisar la consulta que le fue planteada al IEEM.

Se precisa que el engrose correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 50/2017, no se encuentra disponible ni publicado en el Semanario Judicial de la Federación, ni en el Diario Oficial de la Federación, ni en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, en términos de lo establecido en el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, atendiendo a la obligación de resolver las controversias que son sometidas a la consideración de este órgano jurisdiccional, se acude a la versión estenográfica de la sesión, así como a su respectiva acta. No obstante, se insiste, lo óptimo sería contar con el engrose correspondiente.

Sirve de apoyo la tesis aislada de rubro AUDIENCIA INCIDENTAL EN EL AMPARO. NO CONSTITUYE MOTIVO PARA EL APLAZMIENTO DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA, EL QUE SE ENCUENTREN

PENDIENTES EL ENGROSE Y LA RESPECTIVA PUBLICACIÓN DE LA EJECUTORIA QUE SOBRE UNA TEMÁTICA ESPECÍFICA, RELACIONADA CON DICHA MEDIDA CAUTELAR, HAYA EMITIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,[5] y texto, en lo que interesa: "Sin que sea obstáculo el hecho de que se encuentren pendientes el engrose y la respectiva publicación de la ejecutoria que respecto de una temática específica, relacionada con esa medida cautelar, haya resuelto el Máximo Tribunal del País, toda vez que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo, que se puede extraer el sentido de la resolución, al formar parte de la sesión publicada en su versión estenográfica."

Precisado lo anterior, del contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN, celebrada el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, así como de su acta correspondiente, mismas que se invocan como hechos notorios en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte lo siguiente:

> A foja 57 de la versión taquigráfica, el Secretario General de Acuerdos le informó al Ministro Presidente que existió unanimidad de once votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, consistente en reconocer la validez de la porción normativa del párrafo segundo del artículo 218 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que indica: "*En el*

[5] Consultable en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 15, febrero de 2015, tomo III.

caso de los diputados propietarios o suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato en la forma, términos y condiciones que señale esta ley y el Consejo General, sin requerir licencia para separarse del cargo."

Posteriormente, a foja 73, la Ministra Luna Ramos refirió que la propuesta consistía en eliminar el tercer párrafo del artículo 218, que establecía: "*…debiendo separarse de su cargo 120 días naturales antes del día de la elección*", así como el cuarto párrafo por completo.

Al respecto, el Ministro Presidente expresó: "*Bien. Entonces, esa es la propuesta, finalmente, señores Ministros. Está a su consideración. Si no hay observaciones. Señor Ministro Cossío.*"

Después de la votación, a foja 74, el Secretario General de Acuerdos le informó al Ministro Presidente que existió unanimidad de once votos a favor de la propuesta modificada, con la salvedad de que el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, estimaba que debía invalidarse, incluso, todo el tercer párrafo del artículo 218; sin embargo, este último, a foja 75, corrigió y señaló: "*No, es unanimidad de once votos por lo que hace al párrafo cuarto, y mayoría de diez votos por lo que hace al párrafo tercero, porque no comparto la propuesta, estoy por la validez total. Gracias.*" De ello, el Ministro Presidente refirió: "*En ese sentido, queda, entonces, aprobada esta parte del proyecto.*"

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURIPERSONAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

Finalmente, en lo que interesa, a foja 75, la Ministra Luna Ramos propuso invalidar también el quinto párrafo, del artículo 218, el cual establecía: "*Si derivado de un medio de impugnación, se declara la nulidad de la elección en que hayan participado los servidores públicos señalados en el párrafo que antecede, el Consejo General del Instituto emitirá mediante un Acuerdo General, los lineamientos que deberán seguir para separarse del cargo, cuando se hayan reintegrado a sus funciones y deseen competir nuevamente en la elección.*" Ello se aprobó, en votación económica, por unanimidad.

Lo anterior se puede corroborar en el acta de la sesión pública, a fojas 26, 27 y 33 a 35.

A efecto de ilustrar lo anterior, a continuación, se inserta una tabla en la que se precisa cómo se encontraba el texto normativo impugnado antes de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 50/2017, y el texto después de lo determinado por la SCJN, así como la votación con la que ello fue aprobado, de conformidad con la versión taquigráfica y el acta de sesión referidas.

Texto antes de la sentencia	Texto después de la sentencia	Votación
Artículo 218. La solicitud de registro de candidaturas, se ajustará a las siguientes disposiciones: **I.** Deberá señalar los datos siguientes de cada candidato: **a)** El apellido paterno, materno y nombre completo; **b)** El cargo para el que se postule, especificando en cada	**Artículo 218.** La solicitud de registro de candidaturas, se ajustará a las siguientes disposiciones: **I.** Deberá señalar los datos siguientes de cada candidato: **a)** El apellido paterno, materno y nombre completo; **b)** El cargo para el que se postule, especificando en cada	

caso, si se trata de candidato propietario o suplente, y **c)** El partido político o coalición que lo postule. **II.** La solicitud de registro deberá acompañarse con la siguiente documentación de cada candidato: **a)** Carta de declaración de aceptación de la candidatura suscrita por el candidato; **b)** Copia simple del acta de nacimiento; **c)** Copia simple de la credencial para votar; **d)** El documento público o privado con el que acrediten la residencia respectiva; **e)** En su caso, la constancia de que fueron designados de conformidad con sus respectivas normas estatutarias, y **f)** Los candidatos a Diputados para integrar el Poder Legislativo del Estado de Yucatán que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.	caso, si se trata de candidato propietario o suplente, y **c)** El partido político o coalición que lo postule. **II.** La solicitud de registro deberá acompañarse con la siguiente documentación de cada candidato: **a)** Carta de declaración de aceptación de la candidatura suscrita por el candidato; **b)** Copia simple del acta de nacimiento; **c)** Copia simple de la credencial para votar; **d)** El documento público o privado con el que acrediten la residencia respectiva; **e)** En su caso, la constancia de que fueron designados de conformidad con sus respectivas normas estatutarias, y **f)** Los candidatos a Diputados para integrar el Poder Legislativo del Estado de Yucatán que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.	
En el caso de los diputados propietarios o suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato en la forma, términos y condiciones que señale esta ley y el Consejo General, sin requerir licencia para separarse del cargo, con excepción del diputado que ocupe la presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado, quien deberá separarse de su encargo 120 días naturales antes del día de la elección.	En el caso de los diputados propietarios o suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato en la forma, términos y condiciones que señale esta ley y el Consejo General, sin requerir licencia para separarse del cargo, ~~con excepción del diputado que ocupe la presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado, quien deberá separarse de su encargo 120 días naturales antes del día de la elección.~~	**Se reconoció su validez por unanimidad (11 votos)** **Se declaró su invalidez por unanimidad (11 votos)**
En el caso de los integrantes de los ayuntamientos que aspiren a ser reelectos para el mismo cargo en el periodo inmediato	En el caso de los integrantes de los ayuntamientos que aspiren a ser reelectos para el mismo cargo en el periodo inmediato	**Se reconoció su validez por mayoría de 10 votos.**

siguiente, deberán cumplir con los términos y condiciones que señale esta ley y el Consejo General, debiendo separarse de su cargo 120 días naturales antes del día de la elección.	siguiente, deberán cumplir con los términos y condiciones que señale esta ley y el Consejo General, ~~debiendo separarse de su cargo 120 días naturales antes del día de la elección.~~	**Se declaró su invalidez por unanimidad (11 votos)**
Para los casos previstos en los párrafos anteriores, los integrantes de los Ayuntamientos y en su caso el diputado que ocupe la presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado, que hayan solicitado licencia, podrán reintegrarse a sus puestos una vez que sean expedidas las constancias de mayoría y validez respectivas.	~~Para los casos previstos en los párrafos anteriores, los integrantes de los Ayuntamientos y en su caso el diputado que ocupe la presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado, que hayan solicitado licencia, podrán reintegrarse a sus puestos una vez que sean expedidas las constancias de mayoría y validez respectivas.~~	**Se declaró su invalidez por unanimidad (11 votos)**
Si derivado de un medio de impugnación, se declara la nulidad de la elección en que hayan participado los servidores públicos señalados en el párrafo que antecede, el Consejo General del Instituto emitirá mediante un Acuerdo General, los lineamientos que deberán seguir para separarse del cargo, cuando se hayan reintegrado a sus funciones y deseen competir nuevamente en la elección.	~~Si derivado de un medio de impugnación, se declara la nulidad de la elección en que hayan participado los servidores públicos señalados en el párrafo que antecede, el Consejo General del Instituto emitirá mediante un Acuerdo General, los lineamientos que deberán seguir para separarse del cargo, cuando se hayan reintegrado a sus funciones y deseen competir nuevamente en la elección.~~	**Se declaró su invalidez por unanimidad (11 votos)**
Los funcionarios que pretendan la reelección no podrán continuar en su encargo, más allá del período por el cual hubieran sido elegidos inicialmente, y sólo podrán ocupar nuevamente el cargo, cuando así se hubiera declarado en forma definitiva en sentencia firme, o no se hubiera interpuesto el recurso correspondiente.	Los funcionarios que pretendan la reelección no podrán continuar en su encargo, más allá del período por el cual hubieran sido elegidos inicialmente, y sólo podrán ocupar nuevamente el cargo, cuando así se hubiera declarado en forma definitiva en sentencia firme, o no se hubiera interpuesto el recurso correspondiente.	**Se reconoció su validez por unanimidad (11 votos)**
En el caso de declararse nula una elección de ayuntamiento, el Congreso del Estado deberá nombrar un concejo municipal y expedir la convocatoria a elecciones extraordinarias.	En el caso de declararse nula una elección de ayuntamiento, el Congreso del Estado deberá nombrar un concejo municipal y expedir la convocatoria a elecciones extraordinarias.	**Se reconoció su validez por unanimidad (11 votos)**
Para la acreditación de la residencia, además de los documentos públicos idóneos para ese fin, los candidatos podrán acreditar su residencia, mediante documento privado, suscrito por 2 ciudadanos que pertenezcan a la misma sección electoral a la que corresponda la credencial para votar del	Para la acreditación de la residencia, además de los documentos públicos idóneos para ese fin, los candidatos podrán acreditar su residencia, mediante documento privado, suscrito por 2 ciudadanos que pertenezcan a la misma sección electoral a la que corresponda la credencial para votar del candidato, quienes bajo protesta	

candidato, quienes bajo protesta de decir verdad, manifiesten que dicho candidato, tiene la residencia que para cada caso exige la Constitución. Este documento sólo será válido cuando se acompañe a él, las copias simples de las credenciales para votar de los ciudadanos que lo suscriben y cuando el candidato de que se trate, tenga credencial para votar que corresponda a una sección electoral que pertenezca al Estado de Yucatán.	de decir verdad, manifiesten que dicho candidato, tiene la residencia que para cada caso exige la Constitución. Este documento sólo será válido cuando se acompañe a él, las copias simples de las credenciales para votar de los ciudadanos que lo suscriben y cuando el candidato de que se trate, tenga credencial para votar que corresponda a una sección electoral que pertenezca al Estado de Yucatán.	

Como se puede observar, la SCJN, por unanimidad, **declaró la invalidez de las porciones normativas que establecían que quien pretendía reelegirse debía separarse de su cargo ciento veinte días antes del día de la elección**, de ahí que las razones que dieron sustento a ello, conforme a lo razonado anteriormente, constituyen jurisprudencia que debió ser tomada en cuenta por el tribunal responsable.

Sobre todo, si se tiene presente que el propio IEEM, al dar respuesta a la consulta que le fue planteada, introdujo lo resuelto por la SCJN en la multicitada acción de inconstitucionalidad.

En efecto, a fojas 10 y 11 del Acuerdo IEEM/CG/167/2017, se advierte lo siguiente:

> Con base en lo anterior y, a efecto de dar respuesta al cuestionamiento planteado por Movimiento Ciudadano, es de señalar que efectivamente, y como bien se menciona en el escrito de la consulta de mérito, los miembros de un ayuntamiento que deseen contender de manera consecutiva para el mismo cargo, deberán en términos del precepto citado, ser propuestos por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; así como también deberán cumplir con los requisitos previstos en el artículo 119, de la Constitución Local, estar inscritos en el Registro Federal de Electores, contar con la credencial para votar con fotografía y separarse del cargo noventa días antes de la elección.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

> Caso totalmente diferente, es el que resolvió recientemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, específicamente respecto del artículo 218, en razón de que, atendiendo al principio de libertad configurativa de los estados, cada uno de éstos puede libremente dentro de su esfera de competencias, determinar los requisitos específicos impuestos a cada una de las figuras jurídicas que contemple su legislación electoral, como es el caso.
>
> Cuestión que dista mucho de lo contenido en nuestro Código Electoral, puesto que jurídicamente no se puede equiparar una determinación de otra Entidad Federativa, incluso tratándose de un medio abstracto de control constitucional como lo es la Acción de Inconstitucionalidad resuelta por el Máximo Tribunal del país, en el caso de Yucatán, y tratar de implementarse en nuestro Estado, dada la libertad de configuración de cada Entidad Federativa; la cual tiene un impacto y trascendencia mayor tratándose de requisitos específicos que deben satisfacer aquellos ciudadanos que pretendan acceder a un cargo de elección popular, como diputados o miembros de los Ayuntamientos, que los parámetros generales establecidos en la propia Constitución Federal, puesto que éstos últimos sólo se constituyen como mínimos jurídicos a observar, mas no como un parámetro absoluto de los requisitos y calidades que debe cubrir cada una de las entidades federativas.
>
> Por tanto, resulta válido que las Constituciones y leyes de los Estados establezcan requisitos particulares variados y diferentes, en algunos casos, todo ello en función de la libertad configurativa ya referida.
>
> [...]
>
> (Énfasis añadido por este órgano jurisdiccional)

Como se puede advertir, el IEEM, al dar respuesta a la consulta que le fue planteada, **hizo referencia a la acción de inconstitucionalidad 50/2017** e, incluso, expresó razones por las que consideró que no resultaba aplicable al caso, por lo que, con independencia de lo acertado de las mismas, **ello debió ser objeto de revisión por el TEEM, a la luz de, como ha quedado demostrado, la aplicabilidad de la jurisprudencia referida.**

Por otra parte, esta Sala Regional considera que el TEEM debió atender lo resuelto por la SCJN, sin que ello implicara, como lo determinó en la sentencia impugnada, un control de constitucionalidad, en virtud de que **la aplicación de una jurisprudencia no implica ello, sino que requiere, en cambio, de un ejercicio de subsunción.**

En efecto, la propia SCJN ha establecido que **la aplicación de su jurisprudencia por los órganos jurisdiccionales representa una cuestión de mera legalidad**, a pesar de que el criterio verse sobre cuestiones de inconstitucionalidad de leyes o de interpretación directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en virtud de que el juzgador correspondiente no hace un control de constitucionalidad, sino que se limita a verificar que el caso actualice el supuesto contenido en la jurisprudencia.**

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de rubro JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU APLICACIÓN REPRESENTA UNA CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD, AUN CUANDO SE REFIERA A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O A LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

En ese sentido, se considera que el TEEM no se encontraba en el supuesto de tener que realizar un análisis de constitucionalidad, **sino en el de simplemente aplicar lo determinado por la SCJN que le resultaba obligatorio**, independientemente de que compartiera sus razonamientos y sentido; es decir, sólo debió ejercer su libertad de jurisdicción

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

en la determinación relativa a si la respuesta se ajustaba o no, a las hipótesis contenidas en la jurisprudencia, mas no en el criterio que en ésta se adoptó.[6]

Por tanto, el TEEM, al dictar la sentencia impugnada, en cumplimiento a la obligación constitucional de fundar y motivar sus determinaciones, **debió asentar las consideraciones lógicas que demostraran, cuando menos, la aplicabilidad o no, de la jurisprudencia al caso sometido a su consideración.**

Orienta lo anterior, el criterio sostenido por la SCJN de rubro JURISPRUDENCIA. SU TRANSCRIPCIÓN POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN SUS RESOLUCIONES, PUEDE SER APTA PARA FUNDARLAS Y MOTIVARLAS, A CONDICIÓN DE QUE SE DEMUESTRE SU APLICACIÓN AL CASO.

No es obstáculo para lo anterior, lo relativo a que en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[7] no se establezca expresamente al Tribunal Electoral del Estado de México, en razón de que éste, al igual que los tribunales electorales de las entidades federativas, se encuentra contenido en el concepto genérico de "tribunales

---

[6] Véase la tesis aislada sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL.

[7] En el que se establece que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

judiciales del orden común de los Estados, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

Esto es así, en virtud de que el legislador ordinario, por una cuestión de técnica –legislativa-, no detalló a todos y cada uno de los tribunales de los Estados, sino que los englobó en el concepto genérico referido. La interpretación anterior es funcional porque dota de eficacia a lo dispuesto en el citado artículo 43, y es acorde con el postulado del legislador racional que, en concepto de Francisco Javier Ezquiaga, implica que (el legislador), sin lugar a dudas, ha querido incluir en su regulación a todos los casos que la merezcan con mayor razón.[8]

Además, este órgano jurisdiccional considera que el TEEM no debía analizar si la disposición legal tildada de inconstitucional fue consentida tácitamente por los entonces recurrentes, al no haber sido impugnada a través de una acción de inconstitucionalidad, ya que dicho tribunal carece de competencia para estudiar su procedencia. En cambio, debía determinar que, en la respuesta, el IEEM debió atender la jurisprudencia derivada de la acción de inconstitucionalidad 50/2017.[9]

---

[8] "Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional", numeral 82, publicado en Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. No 1, octubre 1994. Consultable en: http://www2.scjn.gob.mx/red2/investigacionesjurisprudenciales/seminarios/2o-seminario-jurisprudencia/modulo-vii/04francisco-ezquiaga-argumentos-interpretativos.pdf

[9] Sirve de apoyo el criterio jurisprudencial de rubro JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE APLICARLA CUANDO SEA PROCEDENTE, SIN ANALIZAR SI EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADOS CONSTITUYEN EL PRIMERO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL QUE LO FUNDA.

Por último, es importante precisar que las consideraciones que dan sustento a la jurisprudencia, están referidas a normas jurídicas con contenido idéntico o similar, para que, en lo futuro, los órganos legislativos (genéricamente entendidos), se abstengan de promulgar normas con contenidos parecidos a los expulsados. Por lo que no podría, lógicamente, predicarse que la jurisprudencia trata sólo sobre normas expulsadas mediante el control abstracto que, en las acciones de inconstitucionalidad, se realiza por la SCJN, puesto que carecería de todo sentido la propia jurisprudencia.

Al respecto, debe atenderse a la jurisprudencia del Pleno de la SCJN de rubro SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECER LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,[10] y texto siguiente:

> Debe suplirse la queja deficiente respecto del acto concreto de aplicación de una norma legal, que si bien no ha sido específicamente declarada inconstitucional a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ingresa sin mayor dificultad dentro del ámbito de regulación de una jurisprudencia temática sobre inconstitucionalidad de leyes, entendida ésta como aquella referida a los actos legislativos que no pueden realizarse válidamente. Esta conclusión se justifica por las siguientes razones: 1) el Juez constitucional tiene el deber de hacer prevalecer la Constitución en cuanto ley suprema, además tiene facultades propias y autónomas para decidir si un acto o una ley viola alguna norma constitucional, con el efecto de inaplicarlo en el caso concreto, y para casos futuros en relación con el quejoso, por lo que, por mayoría de razón, tiene facultades para ejercer un prudente juicio de analogía con el objeto de verificar la aplicabilidad directa del principio contenido en la

[10] Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de 2007.

> jurisprudencia al caso de su conocimiento; 2) de actualizarse el juicio de analogía, se surte la aplicabilidad del principio general contenido en la jurisprudencia, dando lugar en consecuencia al surgimiento del deber del juzgador para hacer prevalecer el derecho fundamental o la norma constitucional cuyo alcance ha sido definido; 3) el Juez constitucional tiene el deber de evitar la subsistencia de actos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales, con independencia de la no impugnación o el consentimiento de éstas, porque dichos actos al constituir una individualización de la norma legal, contienen necesariamente los vicios de inconstitucionalidad que la ley les ha trasladado, además de los posibles defectos propios de ilegalidad que en consecuencia se producen; y 4) el Juez constitucional tiene el deber de actuar conforme a derecho, lo que no ocurre si mediante su actuación impide la plena eficacia de la jurisprudencia temática invocada, pues ello implicaría la violación de los derechos fundamentales tutelados a través del orden jurídico.

Asimismo, a la tesis aislada de la Segunda Sala de la SCJN de rubro JURISPRUDENCIA TEMÁTICA. LOS ARTÍCULOS 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 215 AL 226 DE LA LEY DE AMPARO NO LA PROHÍBEN,[11] en la que, esencialmente, se establece que la jurisprudencia es temática cuando se advierte que el tema interpretado es previsible que esté presente en otras disposiciones estatales o federales diversas, por lo cual, en acatamiento al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal, es conveniente que, para brindar seguridad jurídica en forma inmediata al resto del orden jurídico, se genere un criterio que abarque el mayor número de casos que en un futuro se presenten.

Finalmente, debe señalarse que lo razonamientos del siguiente inciso (E), son a mayor abundamiento, porque lo

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINACIONAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

[11] Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II.

relativo a la aplicación de las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 50/2017, son suficientes para concluir que les asiste la razón a los partidos actores.

E. Control difuso de constitucionalidad local

Tesis:

El TEEM podía ejercer un control difuso de constitucionalidad respecto de la respuesta recaída a la consulta formulada por Movimiento Ciudadano, en el entendido de que la primera constituyó un acto concreto de aplicación de la norma considerada inconstitucional, en caso de que no existiera un pronunciamiento por parte de la SCJN.

Justificación:

En primer término, se considera necesario traer a cuenta lo establecido por la SCJN, derivado de la jurisprudencia interamericana, para lo cual, a continuación, se hace referencia a las resoluciones emitidas en el expediente varios 912/2010, así como en la contradicción de tesis 293/2011.

a) Aplicabilidad al caso de las tesis que derivan del expediente varios 912/2010

En el considerando séptimo de la resolución dictada, el catorce de julio de dos mil once, por la SCJN, en el expediente varios 910/2010, relativo al acatamiento de la instrucción ordenada por el propio Pleno de la SCJN, en la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil diez, dictada dentro del expediente varios 489/2010, relativa a la atención de la sentencia dictada

por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Radilla Pacheco, dicha autoridad jurisdiccional estableció los parámetros que, en un primer momento, regularían el control de convencionalidad de manera oficiosa, dentro del modelo de control de constitucionalidad mexicano.

Para ello, el Pleno de la SCJN reconoció la obligatoriedad de las sentencias de la CIDH, si bien, en dicha ocasión, **sólo en los casos en los que México hubiese sido parte,** y aclaró que la necesidad de precisar la forma de realizar el control de convencionalidad atendía a lo dispuesto en el párrafo 339 de la referida sentencia de la Corte Interamericana, en el que se establecía lo siguiente (énfasis añadido):

> "339. En relación con **las prácticas judiciales,** este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que **los jueces y tribunales internos** están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, **sus jueces, como parte del aparato del Estado,** también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, **el Poder Judicial debe ejercer un 'control de convencionalidad' ex officio** entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, **el Poder Judicial** debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana."

A partir de lo anterior, la SCJN determinó la forma en que **el Poder Judicial de la Federación y los jueces en cada Estado** debían ejercer el control de convencionalidad *ex officio,* dentro del modelo de control de constitucionalidad

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
TOLUCA
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

existente en el ámbito nacional, así como las facultades respectivas de las demás autoridades del país.

En primer término, la SCJN precisó que, en ese momento, el **modelo de control de constitucionalidad vigente,** encontraba sustento en la interpretación conjunta de los artículos 1° y 133 de la Constitución federal, y se desarrollaba del modo siguiente:

- **El control concentrado,** por los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto), y

- **El control desconcentrado o difuso,** por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios de su competencia.

En tal sentido, la máxima autoridad jurisdiccional del país recalcó que solamente las autoridades jurisdiccionales competentes para conocer y resolver las vías de control directas establecidas, expresamente, en la Constitución federal (artículos 103, 107 y 105), podían realizar la declaración general sobre la invalidez de las normas contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, y que, por tanto, aunque el resto de los jueces se encuentran impedidos para expulsar del ordenamiento jurídico a aquellas normas contrarias a dicho bloque normativo, sí están obligados a dejar de aplicar normas inferiores dando preferencia a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados.

Consecuentemente, la SCJN destacó que, el ejercicio del control de convencionalidad de oficio, derivado de lo resuelto por la CIDH, implicaba tres pasos para los jueces:

1. **Interpretación conforme en sentido amplio.** Los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia;

2. **Interpretación conforme en sentido estricto.** Ante varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos;

3. **Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.** Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

Atendiendo a lo anterior, la SCJN precisó que **el resto de las autoridades del país,** en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **aplicar** las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona **(interpretación conforme),** para lograr su protección más amplia, **sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.**

El modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad fue esquematizado del siguiente modo:

Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
Concentrado:	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
Control por determinación constitucional específica:	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6° 99, párrafo 6°	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa e incidental (No implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente)
Difuso:	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados	1°, 133, 104 y derechos	No hay declaración de inconstitucionalid	Incidental (No implica la apertura de un

	de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	humanos en tratados 1º, 133, 116 y derechos humanos en tratados	ad, sólo inaplicación	expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente)
Interpretación más favorable:	Todas los autoridades del Estado mexicano	Artículo 1º y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.

b) Aplicabilidad al caso de las tesis que derivan de la contradicción 293/2011

El tres de septiembre de dos mil trece, el Pleno de la SCJN resolvió la contradicción de tesis 293/2011, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Al resolver el fondo de dicho asunto, el máximo tribunal del país se pronunció respecto de dos temas fundamentales:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

1. La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución, y

2. El carácter de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la CIDH.

Lo anterior, le implicó a la SCJN una necesaria reconstrucción de los criterios establecidos respecto de la jerarquía de tratados internacionales en el orden jurídico nacional, así como un nuevo enfoque en torno a la obligatoriedad y aplicación de la CIDH por parte de las autoridades del país, en pro de una mayor y más efectiva tutela a los derechos humanos reconocidos por el artículo 1° de la Constitución federal.

1. La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución. La SCJN precisó que el nuevo parámetro de control de regularidad o validez de las normas del ordenamiento jurídico mexicano se integra por el conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución federal o un tratado internacional (artículo 1°, párrafo primero, de la Constitución federal).

Lo anterior, permite, inclusive, generar una distinción entre garantías internas y externas, según el origen de los mecanismos dispuestos en favor de las personas para demandar la protección de sus derechos humanos.

No obstante, la SCJN aclaró que cuando en la Constitución federal haya una restricción expresa al ejercicio de los

derechos humanos, deberá estarse a la norma constitucional, de conformidad con la parte final del primer párrafo del propio artículo 1º.

Asimismo, la SCJN indicó que, del segundo párrafo del artículo 1° de la Constitución federal, se derivan dos criterios de aplicación obligatoria en la interpretación de las normas sobre derechos humanos:

- Deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos. Esto obliga a los operadores jurídicos a realizar una interpretación de una norma de derecho humanos (ya sea que esté contenida en la Constitución federal o en un tratado) conforme al catálogo normativo que integran, indistintamente, tanto la Constitución federal como los tratados internacionales aplicables, y

- La interpretación de los derechos humanos se debe realizar favoreciendo, en todo tiempo, la protección más amplia (pro persona). Dicho parámetro permite resolver, en forma armónica y dinámica, las dudas de los operadores jurídicos, respecto de la multiplicidad de normas e interpretaciones posibles para la aplicación de un mismo derecho. En tal sentido, no resultan aplicables, por insuficientes, los criterios tradicionales para la resolución de antinomias, como el criterio de jerarquía de las fuentes.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

Por cuanto hace al tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución federal, la SCJN indicó que éste da sustento constitucional tanto a los principios objetivos que rigen la observancia de los derechos humanos, así como a las obligaciones genéricas y específicas de las autoridades del país al respecto, esto es:

- Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;

- Las obligaciones genéricas de respeto, protección, promoción y garantía, y

- Las obligaciones específicas, que forman parte de la obligación genérica de garantía: prevenir, investigar, sancionar y reparar.

En síntesis, en relación con el significado de los tres primeros párrafos del artículo 1° de la Constitución federal, el máximo tribunal del país determinó, textualmente, lo siguiente:

> [...]
>
> De acuerdo con lo anterior, de la literalidad de los primeros tres párrafos del artículo 1° constitucional se desprende lo siguiente: (i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte integran un mismo conjunto o catálogo de derechos; (ii) la existencia de dicho catálogo tiene por origen la Constitución misma; (iii) dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos; y (iv) las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos –lo que excluye la jerarquía entre unos y otros–, así como del principio pro persona, entendido como herramienta

armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos.

[...]

2. El valor de la jurisprudencia emitida por la CIDH. En torno al segundo de los temas, la SCJN decidió abandonar el criterio relativo a que la jurisprudencia de la CIDH, derivada de los asuntos en los que México no hubiese sido parte, solamente resultaba orientadora para los jueces nacionales[12] y, en su lugar, acogió **la obligatoriedad, como nuevo parámetro de vinculación a la jurisprudencia interamericana, en todos los casos.**

Lo anterior, desde luego, implicó una nueva reflexión, en relación con lo resuelto por el máximo tribunal del país en la resolución emitida en el expediente varios 912/2010, e impuso la necesidad a la SCJN de precisar: a) La forma en que se genera la jurisprudencia interamericana y, por tanto, la manera en que debe ser acatada en el ámbito nacional; b) La dinámica de cooperación entre la jurisprudencia nacional y la interamericana, y c) Los parámetros para la aplicación de la jurisprudencia interamericana, en aquellos casos en los que México no fue parte.

i) Conformación de la jurisprudencia interamericana y su fuerza vinculante. En primer término, la SCJN precisó que la jurisprudencia de la CIDH constituye una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el

[12] Sobre el particular, véase el contenido de la tesis aislada P. LXV/2011 (9a.), cuyo rubro es SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO, Décima Época; Registro: 160482, Instancia: Pleno; Tesis Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Localización: Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1; Materia(s): Constitucional; Pág. 556.

entendido de que las disposiciones contenidas en dicho tratado, adquieren el significado que la CIDH les atribuye, a través de su jurisprudencia, como última intérprete de la convención de referencia.

La SCJN destacó que la jurisprudencia interamericana se conforma con base en un sistema de precedentes, del que deriva que, todos los criterios interpretativos de una resolución de la CIDH, dictada en un asunto contencioso, gozan de fuerza vinculante.

Esto es, cada pronunciamiento de la CIDH forma parte integrante de la doctrina jurisprudencial interamericana, cuya fuerza vinculante debe interpretarse en clave de progresividad, pues constituye un estándar mínimo que debe ser aplicado directamente por los Estados que reconocen la competencia contenciosa de la CIDH, en forma armónica con la jurisprudencia nacional, procurando su desarrollo o ampliación mediante la interpretación que resulte más favorecedora a las personas.

En esa tesitura, la SCJN reconoció que la jurisprudencia interamericana se conforma por una línea evolutiva de resoluciones interconectadas entre sí, que dan pie a estándares aplicables en todos los Estados que aceptan los derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, la SCJN destacó que las sentencias de la CIDH tienen un carácter tutelar y otro preventivo, que se actualizan del modo siguiente:

- **Función tutelar.** Se cumple al resolverse un caso específico, con base en la determinación de medidas de reparación a cargo del Estado condenado, y

- **Función preventiva.** Implica el establecimiento de un estándar mínimo aplicable a casos futuros, así como respecto de otros Estados, formalmente, ajenos a la controversia que dio lugar a la emisión de los precedentes contenidos en las sentencias que resolvieron un asunto específico.

En ese tenor, la SCJN consideró que, si todos los derechos humanos forman parte de un mismo catálogo, esto es, tanto los reconocidos en la Constitución federal como en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y si, a su vez, dicho catálogo constituye el parámetro de control de regularidad del ordenamiento jurídico mexicano, por tanto, **los criterios emitidos por la CIDH en sus resoluciones, son vinculantes para todos los órganos jurisdiccionales del país, con independencia de que México hubiese sido parte o no.**

ii) Interacción entre la jurisprudencia mexicana y la interamericana: Resolución de conflictos. La SCJN subrayó que el diálogo jurisprudencial con la CIDH debe entenderse en términos de cooperación y colaboración, puesto que se busca alcanzar un mismo fin: La protección de los derechos humanos.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

Para ello, la SCJN delimitó los parámetros siguientes:

- La jurisprudencia interamericana, como primera opción, debe buscar aplicarse en forma armónica, y no de contradicción, con la jurisprudencia nacional, y

- Los pronunciamientos de la CIDH que, ineludiblemente, impliquen una diferencia de criterio con la jurisprudencia nacional, respecto a los alcances que pueda llegar a tener un derecho en específico, deberán ser resueltos con base en el principio pro persona.

Sobre esto último, la SCJN señaló que, al implementar el criterio interpretativo más favorable a las personas, dispuesto en la propia Constitución federal (artículo 1°, párrafo segundo), para solucionar los eventuales conflictos de interpretación entre la jurisprudencia nacional e interamericana, el resultado puede ser la aplicación, en el caso concreto, de un criterio del Poder Judicial de la Federación o de uno emitido por la CIDH, siempre que el elegido proteja de la mejor manera los derechos humanos implicados.

Esto es, de acuerdo con la SCJN, ante un conflicto interpretativo y de aplicación, **la jurisprudencia interamericana es vinculante para los jueces nacionales <u>cuando resulte más favorable,</u>** toda vez que ésta sienta las bases para una interpretación mínima respecto a un derecho en particular, como lo *ordena* el principio pro persona contenido en el artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Para la SCJN, lo anterior, no implica que los jueces deban resolver aplicando en forma acrítica los criterios de la CIDH, soslayando los precedentes del Poder Judicial de la Federación, pues la vinculación de los operadores jurídicos internos se debe dar a un estándar mínimo, el cual puede encontrarse en la jurisprudencia interamericana, o bien, en la nacional, dependiendo de cuál resulte la más favorable a las personas. Esto es, **la inaplicación de un criterio jurisprudencial,** nacional o interamericano, en un caso concreto, **se justifica atendiendo a la aplicación de otro que resulte más favorecedor a la persona,** desde luego, **siempre que no exista una restricción constitucional expresa** (artículo 1°, primer párrafo, parte final, de la Constitución federal).

iii) Aplicación de la jurisprudencia interamericana derivada de asuntos en los que México no fue parte. La SCJN especificó que, cuando se trate de la aplicación de un criterio emitido por la CIDH en un caso en el que el Estado mexicano no ha sido parte, los operadores jurídicos se encuentran obligados a analizar si el precedente resulta aplicable al ordenamiento jurídico mexicano.

Para verificar si un criterio contenido en la jurisprudencia interamericana, derivado de un caso en el que México no fue parte, puede ser aplicable en un caso concreto, la máxima autoridad jurisdiccional en México, delimitó, en principio, los parámetros siguientes:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

- No depende de que la conducta ordenada como debida por la CIDH sea compatible con la conducta, acto jurídico o norma analizada.

- Depende de que las particularidades del caso sean idóneas para la aplicación del precedente interamericano, lo que sucede, por ejemplo, cuando el marco normativo analizado y el contexto fáctico son análogos.

Para la SCJN, lo anterior encuentra sustento en la forma en que la CIDH dicta una sentencia. Esto es, si bien es cierto que, dicho órgano jurisdiccional internacional, al resolver, aplica su jurisprudencia histórica para determinar el contenido de los derechos humanos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo es que lo hace a partir de las conductas específicas de los agentes estatales, desarrolladas en un contexto fáctico específico, y atendiendo a las particularidades del ordenamiento jurídico respectivo.

En torno al carácter vinculante de la jurisprudencia interamericana en el ámbito nacional, la SCJN, consideró, textualmente, que exige a los operadores jurídicos mexicanos lo siguiente:

> [...]
>
> **(i)** cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; **(ii)** en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y **(iii)** de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio

> que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos de las personas.
>
> [...]

En conclusión, de acuerdo con lo determinado por la SCJN, el TEEM, en su carácter de autoridad, formal y materialmente, jurisdiccional, cuenta con facultades para ejercer control difuso de constitucionalidad, así como control de convencionalidad de oficio, respecto de los asuntos de su competencia.

Esto es, dicha autoridad jurisdiccional local, no obstante encontrarse limitada para llevar a cabo una declaración general de invalidez de alguna norma por considerarla inconstitucional o inconvencional, cuenta con facultades para realizar una interpretación conforme, tanto en sentido amplio como estricto, e inaplicar, en los casos particulares que resulte necesario, aquellas disposiciones que contravengan el nuevo parámetro de control de regularidad o validez de las normas del ordenamiento jurídico mexicano, integrado por el conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución federal o un tratado internacional.

Lo anterior, se refuerza con lo resuelto por la CIDH en la sentencia del caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, en la que se precisó lo siguiente:

> Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

> disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces **y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles** están en la obligación de ejercer *ex officio* un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y **órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana**, intérprete última de la Convención Americana.[13]
>
> Énfasis de esta Sala Regional.

Al respecto, el presidente de la CIDH, el juez Ferrer Mc Gregor, señaló en su voto razonado en la sentencia del caso Cabrera García y Montiel Flores que:

> 18. Como puede apreciarse, la Corte IDH **aclara su doctrina sobre el "control de convencionalidad"**, al sustituir **las expresiones relativas al "Poder Judicial" que aparecían desde el *leading case* Almonacid Arellano vs. Chile (2006), para ahora hacer referencia a que "todos sus órganos" de los Estados que han ratificado la Convención Americana, "incluidos sus jueces"**, deben velar por el efecto útil del Pacto, y que "los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles" están obligados a ejercer, de oficio, el "control de convencionalidad".
> 19. La intencionalidad de la Corte IDH es clara: definir que la doctrina del "control de convencionalidad" se debe ejercer por "todos los jueces", independientemente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización.
> 20. Así, no existe duda de que el "control de convencionalidad" debe realizarse por cualquier juez o tribunal que materialmente realice funciones jurisdiccionales, incluyendo, por supuesto, a las Cortes, Salas o Tribunales Constitucionales, así como a las Cortes

[13] Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores* Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrafo 225. *Asimismo,* cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párrafo 219, y *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217. párr. 202.

> Supremas de Justicia y demás altas jurisdicciones de los veinticuatro países que han suscrito y ratificado o se han adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos,32 y con mayor razón de los veintiún Estados que han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH,33 de un total de treinta y cinco países que conforman la OEA.[14]
>
> Énfasis de esta Sala Regional.

Este criterio fue ratificado por la CIDH en la sentencia de supervisión de cumplimiento del Caso Gelman vs Uruguay, en la que estableció lo siguiente:

> Así, en varias sentencias la Corte ha establecido que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. **Pero cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, también están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin**, de modo que **decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales**. **Es decir, todas las autoridades estatales, están en la obligación de ejercer *ex officio* un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana**.[15]
>
> Énfasis de esta Sala Regional.

---

[14] Voto razonado del Juez *ad hoc*, Eduardo Ferer Mc Gregor en la sentencia del *Caso Cabrera García y Montiel Flores* Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrafos 18-20.

[15] Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay.* Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párrafo 66.

Lo anterior, complementa lo resuelto, previamente, por la misma CIDH en las sentencias del caso Almonacid Arellano contra Chile y, especialmente, en la sentencia del caso Radilla Pacheco, que sirvió de sustento a lo resuelto por la SCJN en la consulta a trámite 912/2010 varios, ya que da un mayor énfasis a las facultades de control de convencionalidad con el que cuentan las autoridades en el modelo de control de constitucionalidad determinado por la SCJN.

Como ya se señaló anteriormente, respecto del control de convencionalidad, la SCJN sustentó su criterio en lo resuelto por la CIDH en la sentencia del caso Radilla Pacheco que establecía, literalmente, lo siguiente:

> 339. En relación con las **prácticas judiciales**, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que **los jueces y tribunales internos** están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, **sus jueces, como parte del aparato del Estado**, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, **el Poder Judicial debe ejercer un 'control de convencionalidad' *ex officio*** entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el **Poder Judicial** debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.[16]
>
> Énfasis añadido.

[16] Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrafo 339.

Es decir, precisó la obligación de llevar a cabo un control de convencionalidad a los órganos jurisdiccionales, quienes podían inaplicar las normas contrarias a la Constitución federal y a la Convención Americana en el caso concreto, dejando a las demás autoridades estatales, solamente, la facultad de realizar una interpretación conforme con dicho bloque de constitucionalidad.

Sin embargo, a partir del criterio sostenido por la CIDH en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, que fue citado con anterioridad, cualquier autoridad que ejerza materialmente funciones jurisdiccionales se encuentra obligada a ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, en el ámbito de su competencia. Esta nueva interpretación, más favorable a los derechos humanos, garantiza una interpretación *pro persona* en términos de los dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución federal.

De ahí que resulte posible afirmar que el TEEM, en cualquier caso, se encuentra obligado a llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio*, en aras de salvaguardar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas que aplique y con ello velar por cumplir con las obligaciones que les imponen los artículos 1º de la Constitución federal, y 1º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior es así, pues como lo resalta el presidente de la CIDH, el juez Eduardo Ferrer Mc Gregor, en su voto razonado se trata de dotar de efecto útil a la Convención Americana

sobre Derechos Humanos, lo que implica que todas las autoridades del Estado se encuentran obligadas a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin.

Por tanto, para cumplir con tal función, el TEEM, además de una interpretación conforme, de ser el caso, **puede realizar la inaplicación de aquellas normas que sean contrarias al objeto y fin de la Constitución federal y de la Convención, siempre en el marco de su respectiva competencia y de las regulaciones procesales correspondientes.**

De esta forma, si las autoridades jurisdiccionales, así como aquellas vinculadas a la administración de justicia del Estado Mexicano, tienen la obligación de llevar a cabo un control de convencionalidad de oficio, resulta evidente que, en estos casos, **el TEEM cuenta también con la obligación de ejercer y llevar a cabo un control difuso de constitucionalidad de las leyes con los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos**, implicando, de ser el caso, la norma contraria al nuevo parámetro de regularidad precisado por la SCJN en la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, siempre con el fin de hacer más amplia la protección de dichos derechos, es decir, llevar a cabo interpretaciones *pro persona*.

Esto es así, porque el TEEM se encuentra obligado, en un principio, a cumplir con las obligaciones, genéricas y específicas, derivadas del tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución federal, esto es, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, esto último, mediante la

prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones respectivas, así como a interpretar las disposiciones de derechos humanos, de conformidad con el nuevo parámetro de control de regularidad de las normas del ordenamiento jurídico, compuesto por la normativa sobre derechos humanos, contenida tanto en la Constitución federal como en los tratados internacionales aplicables (contradicción de tesis 293/2011), **con la posibilidad de inaplicar, de ser el caso, aquellas disposiciones normativas contrarias a dicho catálogo normativo**, en atención a lo resuelto en el expediente varios 912/2010.

En tal sentido, se considera que, en la especie, atendiendo a los parámetros establecidos por la SCJN en la contradicción de criterios 293/2011, así como en la jurisprudencia interamericana de referencia, en caso de que no existiera el pronunciamiento de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, **el TEEM pudo ejercer sus facultades de control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio e inaplicar, en el caso concreto, lo dispuesto en el artículo 18 del Código Electoral del Estado de México**, puesto que ello genera una protección más amplia al derecho humano implicado, al permitir el ejercicio del derecho a ser votado, en su modalidad de reelección, sin necesidad de separarse del cargo público detentado y, por tanto, cumple con el criterio pro persona dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1° de la Constitución federal.

Lo anterior, en el entendido de que **la respuesta recaída a la consulta formulada por Movimiento Ciudadano,**

obviamente, constituye un acto concreto de aplicación (como se razonará a continuación), de ahí que se considere que no le asiste la razón al tribunal responsable respecto a que no contaba con facultades para realizar un control de constitucionalidad en abstracto, es decir, sin acto concreto de aplicación.

Como se puede advertir, en una primera conclusión, el TEEM podía considerar que los agravios eran esencialmente fundados, en razón de que estaba obligado a aplicar la jurisprudencia de la SCJN, por una parte, y, en caso de que no existiera dicha jurisprudencia, podía efectuar un control difuso de la constitucionalidad sobre la exigencia legal de separarse de un cargo público en caso de que se aspirara a la reelección.

c) La consulta formulada por Movimiento es un acto concreto de aplicación que justificaría el control difuso por el TEEM

Tesis:

La respuesta en sentido negativo recaída a la consulta formulada por Movimiento Ciudadano[17] constituye un acto concreto de aplicación de lo dispuesto en el artículo 18 del Código Electoral del Estado de México.

Justificación:

Los partidos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática,

[17] ¿Los integrantes de los ayuntamientos del Estado de México que tengan interés en reelegirse, en términos del párrafo final del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México, deberán, serán o estarán obligados a separarse de su cargo noventa días antes de la Elección del próximo uno de julio de 2018?

contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Asimismo, tienen la obligación, entre otras, de respetar los derechos de los ciudadanos [en términos de lo dispuesto en los artículos 41, base I, primero y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3°, primer párrafo, y 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos].

En ese sentido, **los institutos políticos tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular ante la autoridad electoral** –al margen de los ciudadanos que lo hagan de manera independiente- (artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 232, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 12, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 248 del Código Electoral del Estado de México).

Lo anterior pone de manifiesto que, atendiendo a su naturaleza, a sus fines, así como a sus derechos y obligaciones, **los partidos políticos cuentan con interés legítimo para formular consultas a las autoridades administrativas electorales correspondientes**, en torno a cualquier tema relacionado con la materia electoral, **sin que dichas consultas puedan considerarse como meras especulaciones**, en razón de que, atendiendo a su situación particular frente al marco normativo, es claro que los

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

planteamientos son respecto de situaciones que pueden considerarse actuales, reales e inminentes.

A efecto de ilustrar lo concluido en el párrafo precedente, es pertinente traer a cuenta la consulta que formuló Movimiento Ciudadano al Instituto Electoral del Estado de México: ¿Los integrantes de los ayuntamientos que desean reelegirse deben separarse de su cargo noventa días antes de la elección?

Esa interrogante, en concepto de esta Sala Regional, no se formuló de forma especulativa o abstracta, todo lo contrario. Si se parte de la base que Movimiento Ciudadano tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, y tiene el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular ante la autoridad electoral, resulta válido afirmar que **la consulta la formuló el instituto político con la intención de velar por la válida actuación de posibles candidatos a la reelección, conforme con lo previsto constitucional y legalmente.**

Sobre todo, atendiendo al contexto en el que se formuló la consulta, esto es, a unos cuántos días de que iniciara el proceso electoral en el Estado de México.[18] Por tanto, resulta lógico y conforme a la sana crítica[19] considerar que el

[18] La consulta se formuló el primero de septiembre de dos mil diecisiete y el proceso electoral local inició el seis del mismo mes y año. Lo primero, como se desprende de las constancias que obran en autos y, lo segundo, constituye un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
[19] Artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

cuestionamiento fue formulado, por un lado, oportunamente y, por otro, **respecto de una situación concreta (actual, real e inminente)**, lo que, inclusive, demuestra que la consulta constituyó un medio idóneo para que el IEEM cumpliera con sus fines y ejerciera sus facultades.

En efecto, la organización de las elecciones es una función que se realiza, a nivel local, por los organismos públicos locales, quienes deben, entre otras cuestiones, garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos, así como orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales [en términos de lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 104, párrafo 1, incisos b) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales].

En el caso del IEEM, de conformidad con lo establecido en los artículos 168, párrafos primero y tercero, fracciones II y V, y 171, párrafo primero, fracción III, del Código Electoral del Estado de México, son sus funciones, entre otras, garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos, y orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político electorales. En tanto que uno de los fines del IEEM es garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

Además, el Consejo General del IEEM cuenta, entre otras, con atribuciones para desahogar las consultas que le formulen los

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

partidos políticos debidamente registrados, acerca de los asuntos de su competencia; registrar las candidaturas a Gobernador, las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y, supletoriamente, las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; las planillas de miembros a los ayuntamientos, y a los candidatos independientes (artículo 185, fracciones XIII y XXI a XXV, del Código Electoral del Estado de México).

Lo anterior constituye, en concepto de esta Sala Regional, mandamientos de optimización que deben ser cumplidos en diferentes grados, esto es, en la medida en que ello sea posible. Atendiendo a esa cuestión, es jurídicamente posible sostener que una forma de concretarlos, en el caso del IEEM, es a través de las consultas que le son formuladas por los partidos políticos y, eventualmente, con las respuestas que correspondan, **de ahí que se deba considerar que éstas son susceptibles de ser revisadas constitucionalmente, a través de un control concreto.**

Sobre todo, si se toma en cuenta que, como se señaló, la consulta de Movimiento Ciudadano fue formulada poco antes del inicio del proceso electoral local, lo que dota de necesidad e idoneidad el ejercicio de esa atribución por parte del Consejo General del IEEM, en tanto que **resultaba inminente la aplicación del precepto legal cuya interpretación se cuestionó, concretamente, lo dispuesto en el artículo 18 del Código Electoral del Estado de México.**

Robustecen lo anterior, los hechos que se invocan como notorios, en términos de lo establecido en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativos a que **de los ciento veinticinco ayuntamientos que hay en el Estado de México, en uno se encuentra gobernando Movimiento Ciudadano (Tepotzotlán), y en otros más el Partido Acción Nacional (Huixquilucan, Ixtapan del Oro y Naucalpan de Juárez, por mencionar algunos)**[20] -quien recurrió la respuesta recaída a la consulta-, lo que, inminentemente, los ubica en el supuesto previsto en el artículo 18 del Código Electoral del Estado de México.

Cabe precisar que la facultad consultiva con la que cuenta el IEEM, si bien no tiene, formalmente, una naturaleza jurisdiccional como la de la CIDH, sí tiene, en cambio, en cuanto al fondo, una importancia similar, es decir, con ellas se pretende llevar a cabo una interpretación en cuanto al alcance y contenido de las normas electorales sobre las que descansa el funcionamiento de esa misma institución.

Por ello, tal y como lo ha señalado la CIDH, para tener como válida, formal y materialmente, la formulación de una consulta por parte de un partido político, resulta necesario que a través de su formulación no se ejerza mediante especulaciones puramente académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión sobre la consulta planteada. Con ello, se elimina

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

20 Datos consultados en http://www3.ieem.org.mx/2015/resultados_2015/Ayuntamientos/PlanillasGanadoras2015_23122015.pdf

el carácter abstracto y especulativo de la consulta que ahora se analiza.[21]

En el presente caso, la consulta que le fue planteada al IEEM, implica, de suyo, **un planteamiento que resolvería cuestiones de fondo que serán conocidas y controvertidas durante el proceso electoral que, hoy en día, se lleva a cabo en el Estado de México.** No sería, por mucho, un planteamiento que conllevara una especulación teórica sobre alguna situación irrisoria o un mero ejercicio académico sin aplicación práctica. Por el contrario, lo que en ella se resuelva, determinaría el derrotero que seguirán en el registro y participación de aquellos funcionarios públicos que aspiren, válidamente, a reelegirse durante el actual proceso electoral que se lleva a cabo en dicha entidad federativa, 2017-2018.

De esta forma, los actores políticos pueden planificar sus actividades políticas bajo condiciones de certeza y objetividad (artículos 41, base V, apartado A, primer párrafo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México).

Además, esta Sala Regional considera que, tratándose del cumplimiento de un requisito negativo, como lo es la separación del cargo noventa días antes de la elección, es válido establecer que su impugnación, en el caso concreto, **implica un vicio lógico de petición de principio, en tanto que se requeriría que los ciudadanos se separaran del**

[21] Cfr. Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrafo 16.

cargo para que estuvieran en posibilidades de impugnar, precisamente, ese requisito, lo que significa que tendrían que causarse el perjuicio que pretenden evitarse.

De ahí que se considere que le asiste la razón a Movimiento Ciudadano, en cuanto a que no existe otro momento más oportuno para impugnar, en concreto, lo dispuesto en el artículo 18 del Código Electoral del Estado de México, sino es a través del acto generado a través de la consulta, pues éste resulta idóneo y constituye, en sí mismo, un acto de aplicación.

Sirve de apoyo a esta conclusión la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN de rubro CONSULTA FISCAL. LA RESPUESTA QUE EMITE LA AUTORIDAD, CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES EN QUE SE FUNDE, SUSCEPTIBLE DE SER IMPUGNADA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, SIEMPRE QUE SE HAYA PLANTEADO UNA SITUACIÓN REAL Y CONCRETA Y SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN EN PERJUICIO DEL QUEJOSO, y la jurisprudencia de la Sala Superior de este tribunal 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.

Situación similar se dio en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-695/2007, promovido por Jorge Hank Rhon, en contra de la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

de Baja California, por la que se revocó su registro como candidato a Gobernador, posteriormente a la consulta formulada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto a la interpretación de lo dispuesto en el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Por último, a la luz de lo argumentado específicamente por el Partido Acción Nacional,[22] no escapa para este órgano jurisdiccional, lo expuesto por el TEEM a fojas 21 a 28, en relación con la facultad con la que contaba el legislador mexiquense para regular los requisitos en la postulación de las candidaturas derivadas de la reelección (libertad de configuración legal).

Sin embargo, lo cierto es que, al margen de dicha facultad o libertad, el TEEM, como se determinó, no realizó un control de constitucionalidad y tampoco analizó si las razones por las que la SCJN declaró la invalidez de las porciones normativas del artículo 218 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, además de su obligatoriedad por haber sido aprobadas por más de ocho votos, resultaban aplicables al caso sometido a consulta.

Por tanto, este órgano jurisdiccional considera que, **con independencia de la libertad de configuración legal con**

---

[22] En lo individual, el Partido Acción Nacional considera que el tribunal responsable, al determinar que los Estados cuentan con libertad configurativa para legislar sobre la reelección, dejó de observar la jurisprudencia de rubro LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Lo anterior, en virtud de que el razonamiento del responsable y, en su momento, de la autoridad administrativa electoral, contraviene la finalidad de la figura de la reelección, en el sentido de que, con la separación del cargo, se pierde la continuidad que, precisamente, fue buscada por el constituyente.

que contaba el legislador mexiquense, en términos de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que **el TEEM, debió realizar un ejercicio de subsunción (control de legalidad)** respecto de la jurisprudencia derivada de la acción de inconstitucionalidad 50/2017, y aplicarla sin cuestionar o ponderar si la exigencia de la separación del cargo encontraba una justificación al amparo de la facultad legislativa del Estado de México.

d) Obligaciones de una autoridad administrativa electoral ante determinaciones de la SCJN en acciones de inconstitucionalidad

De haber realizado alguna de las opciones señaladas, se considera que el tribunal responsable, necesariamente, se hubiera enfrentado a la siguiente interrogante: **¿La autoridad administrativa electoral local (el IEEM) debía aplicar una norma jurídica reconocida en su ley (artículo 18 del Código Electoral del Estado de México), cuyo contenido coincide con otro que la SCJN ha determinado que es inconstitucional?**

A lo cual debió responder, categóricamente, **NO**.

Lo anterior es así, en razón de que, en concepto de esta Sala Regional, el supuesto planteado en la consulta es, exactamente, el mismo supuesto que fue sometido a consideración de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, respecto de lo cual declaró su invalidez, por lo que, en ese sentido, se aplican las razones que dieron sustento a

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

esa jurisprudencia y, en consecuencia, se determina que en el Estado de México, quien pretenda reelegirse, no debe separarse del cargo noventa días antes de la elección.

En efecto, tal y como quedó debidamente precisado, el pronunciamiento de invalidez de la SCJN versó, de forma muy acotada, al cumplimiento del requisito relativo a la separación del cargo, cuando el funcionario pretendiera reelegirse. Precisamente, sobre ello versó la consulta que formuló Movimiento Ciudadano al IEEM.[23]

Por tanto, al constituir el mismo supuesto jurídico, esto es, la separación del cargo en tratándose de reelección, es que deben operar las razones de la SCJN, [24] mismas que se sintetizan a continuación.

I. Lo que se busca en los procesos electorales a partir de las posibilidades de elección en los cargos públicos es justamente la continuidad (Ministro Cossío Díaz);

II. Lo constitucional es que tengan la opción de separarse o no los que van a reelección, y la regla sobre el uso de recursos públicos, propaganda, publicidad, son aplicables a quienes se reeligen y a quienes no (Ministro Laynez Potisek);

---

[23] "¿Los integrantes de los ayuntamientos del Estado de México que tengan interés en reelegirse, en términos del párrafo final del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México, deberán, serán o estarán obligados a separarse de su cargo noventa días antes de la Elección del próximo uno de julio de 2018?"

[24] Según se advierte del contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

III. En la lógica de la reelección está el que la ciudadanía valore el trabajo, por lo que lo razonable es que no se separen del cargo porque, precisamente, eso es lo que se está valorando por la ciudadanía en un sistema de reelección (Ministro Zaldívar Lelo de Larrea);

IV. La razonabilidad de la reelección en el mismo puesto, es continuar en el mismo puesto (Ministro Medina Mora);

V. Cuando existe reelección, no es lógico desintegrar parcial o totalmente a los órganos, precisamente, para atender el proceso electoral (Ministro Franco González Salas), y

VI. La esencia de la posibilidad de la reelección es, precisamente, que el funcionario desarrolle o desempeñe su cargo hasta el término del mismo, y la posibilidad de reelegirse tendrá que ser con base en el trabajo que haya desarrollado durante todo ese plazo (Ministro Pardo Rebolledo).

El resto de los ministros apoyaron las anteriores consideraciones y, como se señaló, por más de ocho votos, se aprobó la eliminación de las porciones normativas que establecían la obligación de separarse del cargo.

Cabe precisar que la SCJN ha conocido y resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad, en las que se ha pronunciado sobre el tema de la separación del cargo como requisito de elegibilidad de quienes pretendan reelegirse, tal es el caso, por

ejemplo, de las identificadas con las claves 76/2016; 61/2017, y 88/2015 y acumuladas; sin embargo, tal y como lo refiere el propio Ministro Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 50/2017,[25] a partir de ese medio de control constitucional fue que, por primera ocasión, se analizó directamente dicho requisito, por lo que tales razones resultan de suma relevancia para el caso que se estudia.

En ese sentido, siguiendo la línea jurisprudencial de la SCJN, este órgano jurisdiccional considera que lo que se pretende con la reelección es que la ciudadanía valore el desempeño de los servidores públicos (legisladores, presidentes municipales, síndicos o regidores), por lo que resulta razonable que los candidatos que tienen un cargo público, permanezcan en él y lo desempeñen hasta el término del mismo, con el objeto de que puedan ser evaluados, lo que constituye, a su vez, un mecanismo de rendición de cuentas, y privilegia, por una parte, la estabilidad política y, por la otra, la continuidad de los cargos públicos.

Lo concluido es sin perjuicio de que exista la posibilidad de que quien así lo desee y pretenda reelegirse, se separe del cargo, lo cual deriva de una interpretación sistemática y funcional[26] de lo establecido en el artículo 5°, cuarto párrafo; 115, base I, segundo párrafo, y 116, segundo párrafo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, en todo caso, será optativo y resultado de la decisión del servidor público que, por convenir a sus intereses,

---

[25] Foja 49 de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

[26] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

así lo determine; sin embargo, como se ha razonado, la obligación de separarse del cargo es inconstitucional.

También, es necesario subrayar que el ejercicio del derecho a la reelección para los integrantes de los ayuntamientos municipales debe circunscribirse a los principios y reglas que se prevén en el sistema jurídico nacional. Esto es, el derecho a la reelección es un derecho de base constitucional [artículos 59; 115, fracción I, párrafo segundo; 116, fracción II, párrafo segundo, y 122, apartado A, fracciones II, párrafo tercero, y VI, párrafo tercero, inciso a), de la Constitución federal] y de configuración legal [artículos 238, párrafos 1, inciso g), y 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 18, párrafo segundo; 19, párrafo segundo, y 252, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de México]. En el caso de los integrantes de los ayuntamientos municipales –cargo sobre el que versó la consulta-, en la Constitución federal (artículo 115, fracción I, párrafo segundo), se determinan las siguientes bases: a) Se reconoce el derecho constitucional a la reelección consecutiva a los cargos en los ayuntamientos municipales; b) La reelección debe ser para el mismo cargo de presidente municipal, regidor y síndico; c) La reelección es para un periodo adicional consecutivo; d) La reelección podrá ejercerse, siempre y cuando el mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años; e) La postulación de la reelección sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado; f) No será necesario el requisito anterior, cuando se haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del mandato, y g) Es un derecho

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

fundamental que debe establecerse en la Constitución del Estado.

De lo anterior se colige que se trata de un derecho fundamental o constitucional que corresponde a la persona humana, el cual, fuera de las reglas que se prevén en y que derivan de la preceptiva constitucional, se ejerce en las condiciones que se desarrollan en la legislación secundaria.

No es admisible alguna conducta, como se verá más adelante, que en un fraude a la Constitución federal o la ley; en un ejercicio abusivo del derecho, o bien, en una desviación del poder, pretenda subvertir la preceptiva constitucional (principios, valores o reglas), como tampoco se puede reconocer que los órganos del Estado, grupo o individuo emprenda actividades o realice actos encaminados a la destrucción de dicho derecho o que los limite en una medida mayor que la prevista constitucionalmente, porque ello va en detrimento del Estado constitucional y democrático de Derecho [artículo 16; 41, fracción V, apartado A; 116, fracción IV, inciso b), y 122, IX, de la Constitución federal, así como 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos].

En efecto, no podría admitirse que el derecho a la reelección que corresponde como derecho fundamental en beneficio de la persona que ocupa un cargo público de elección popular en el municipio (fuera de lo que expresamente está previsto en la Constitución federal), respecto de las coaliciones se sujete a supuestos diversos. Esto significa que el derecho a la reelección no reconoce más limitaciones para el sujeto que las

previstas en la Constitución federal. Esto cobra relevancia porque los partidos políticos, de conformidad con su naturaleza y finalidades constitucionales, ciertamente, son entidades de interés público y, como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público (entre otros fines). **Es decir, los partidos políticos son instrumentos que facilitan el ejercicio de los derechos político-electorales que primigeniamente corresponde a las y los ciudadanos. No son organizaciones o personas colectivas que desplacen del centro de la escena constitucional a la persona humana ni mucho menos que concentren o mediaticen el ejercicio de los derechos de la persona.**

Así, **el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones por los partidos políticos no pueden traducirse en mecanismos que destruyan o limiten los derechos de la persona humana, en mayor medida que la prevista expresamente en el Bloque de Constitucionalidad** (Constitución federal y tratados internacionales). Esto es, por ejemplo, la constitución y registro de una coalición (los términos del convenio respectivo) no pueden ser el instrumento o mecanismo que desconozca el derecho político electoral que corresponde a la persona.

Igualmente, tampoco podría admitirse que la persona que desee reelegirse realice conductas que impliquen la vulneración de principios constitucionales aplicables, directa e inmediatamente, en la materia político-electoral, como lo son: el carácter republicano, representativo y democrático del Estado Federal Mexicano, lo cual, fundamentalmente, se

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

traduce en el carácter finito o limitado de los cargos públicos y que, mediante un ejercicio fraudulento, o abusivo del derecho, o bien, en una franca desviación del poder, se pretenda ejercer un cargo en forma ilimitada, lo cual vulneraría el carácter de las elecciones libres, auténticas y periódicas.

Por tanto, esta Sala Regional considera **fundados** los agravios hechos valer por los ahora actores en los recursos de apelación RA/62/2017 y RA/63/2017, relativos a la violación al derecho de igualdad del voto pasivo; el vacío de poder que se generaría en el municipio; la falta de obligatoriedad de separación del cargo, la vulneración a la continuidad del cargo, y la incompatibilidad con el principio de reelección previsto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo razonado, se **revoca** la sentencia impugnada y, en plenitud de jurisdicción, en términos de lo dispuesto en el artículo 6°, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la misma manera se **revoca** el Acuerdo IEEM/CG/167/2017.

Asimismo, **se inaplica, al caso concreto de la consulta, lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México**, por lo que quien pretenda reelegirse en el Estado de México, no deberá separarse del cargo, atendiendo a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 50/2017.

Del mismo modo, ya que, en el caso, esta Sala Regional se avoca a realizar el estudio de la inconstitucionalidad de lo

dispuesto en el segundo párrafo del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México, lo anterior no prejuzga sobre la inconstitucionalidad o legalidad de la determinación de los servidores públicos que pretendan reelegirse y que opten de *motu proprio* por la separación del cargo, pues tal hecho deberá ser analizado en el momento procesal oportuno y de acuerdo a cada caso concreto.

Se precisa que, en todo momento y sin excepción alguna, los servidores públicos que busquen la reelección, deberán observar los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, a efecto de no obtener una ventaja indebida sobre los demás contendientes, en razón de su cargo.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumula** el juicio de revisión constitucional electoral **ST-JRC-7/2017** al diverso juicio de revisión constitucional electoral **ST-JRC-6/2017**, por ser éste el medio de impugnación que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria en el expediente del juicio acumulado.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México al resolver los recursos de apelación RA/62/2017 y RA/63/2017, acumulados.

TERCERO. En plenitud de jurisdicción, se **revoca** el Acuerdo IEEM/CG/167/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se dio respuesta a la consulta formulada por Movimiento Ciudadano.

CUARTO. Se **inaplica**, al caso concreto de la consulta, lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México, por lo que quien pretenda reelegirse en el Estado de México, no deberá separarse del cargo, atendiendo a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 50/2017.

Notifíquese, personalmente, a los partidos actores, **por oficio,** al Tribunal Electoral del Estado de México y al Instituto Electoral del Estado de México, y, por **estrados,** a los demás interesados, así como en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, y en la página oficial del Instituto Electoral del Estado de México, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 26; 27; 28; 29; 30, párrafo 2, y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 99 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Infórmese a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, para los efectos de lo dispuesto en los artículos 99, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

y 6°, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente sentencia en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet. Devuélvanse las constancias atinentes al tribunal responsable y, en su oportunidad, remítase el mismo al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron la magistrada y los magistrados que integran el Pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con el voto aclaratorio que formula el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, ante el secretario general de acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS

MAGISTRADO

ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ

MAGISTRADO

JUAN CARLOS SILVA ADAYA

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL HERRERA SEVERIANO

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MAGISTRADO JUAN CARLOS SILVA ADAYA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 193, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Considero necesario advertir que en el sistema jurídico mexicano existen una serie de limitantes para los servidores públicos que realizan actuaciones, a fin de que no incidan en el desarrollo o resultados de los procesos electorales, y de esa manera se respeten los principios, valores y reglas que los norman. **Con lo anterior se pretende que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, sin que los servidores públicos incurran en conductas que configuren: a) Fraudes a la constitución y a la ley; b) Abuso de un derecho, y c) Desviación de poder.**

Lo anterior, sin que ello implique que los candidatos que se encuentren ocupando un cargo de elección popular, estén autorizados o facultados para utilizar recursos públicos o hacer uso de sus funciones para conseguir ventajas sobre los demás

contendientes, ya que deben de observar los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos.

En efecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 134, párrafos primero y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los recursos económicos de que dispongan las entidades federativas y los municipios, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Por lo que los servidores y funcionarios públicos tienen, en todo momento, la obligación de aplicarlos con imparcialidad, sin influir en la equidad de la contienda electoral.

Por otra parte, en cuanto a la propaganda, en el párrafo octavo del referido precepto constitucional, se establece que debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, en ningún caso, ésta incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, en el artículo 242, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete

días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso, la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Los principios que informan a ambos preceptos son, como se señaló, el de equidad en la contienda electoral y el de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, e implican que quienes concurren en un proceso electoral deben hacerlo en igualdad de circunstancias en cuanto a los recursos públicos que reciben para competir, como al grado de exposición o promoción frente al electorado, a fin de que nadie obtenga una ventaja indebida como consecuencia de su posición política, social o económica.

Dichos principios también informan la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 129, párrafos primero, quinto y sexto, así como al Código Electoral del Estado de México, en el numeral 71, párrafo cuarto.

Sobre el particular, la Sala Superior de este tribunal ha emitido, entre otros, los siguientes criterios:

- Jurisprudencia 10/2009
  GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.
- Jurisprudencia 12/2015
  PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.
- Jurisprudencia 14/2016
  RADIO Y TELEVISIÓN. LA UTILIZACIÓN DE LOS TIEMPOS ASIGNADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS

POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.

- Jurisprudencia 17/2015
  RADIO Y TELEVISIÓN. PARA ACREDITAR LA ADQUISICIÓN DE TIEMPO ES INNECESARIO DEMOSTRAR SU CONTRATACIÓN.

- Jurisprudencia 17/2016
  INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO.

- Jurisprudencia 18/2011
  PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.

- Jurisprudencia 2/2009
  PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.

- Jurisprudencia 23/2009
  RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL.

- Jurisprudencia 30/2015
  ADQUISICIÓN INDEBIDA DE TIEMPOS EN TELEVISIÓN. SE ACTUALIZA CON LA APARICIÓN, DURANTE LA TRANSMISIÓN DE UN EVENTO PÚBLICO, DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COLOCADA EN EL INMUEBLE EN EL QUE TENGA LUGAR.

- Jurisprudencia 35/2009
  EQUIPAMIENTO URBANO. LOS VEHÍCULOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO FORMAN PARTE DE AQUÉL, POR LO QUE SE PUEDE FIJAR EN ELLOS PROPAGANDA ELECTORAL FEDERAL.

- Jurisprudencia 37/2010
  PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

- Jurisprudencia 38/2013
  SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

- Jurisprudencia 4/2010
  PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. SU EXCLUSIÓN DE LOS MENSAJES COMERCIALES O PROGRAMAS TRANSMITIDOS POR RADIO Y TELEVISIÓN NO CONSTITUYE CENSURA.

- Jurisprudencia 41/2013
  PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. EN ELECCIONES FEDERALES, PUEDE CONTENER MENSAJES DE CAMPAÑAS DE DIPUTADOS, SENADORES Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA INDISTINTAMENTE.

- Tesis L/2015
  ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

- Tesis LVIII/2015
  INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA.

- Tesis LXII/2016
  PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN EL PROCESO ELECTORAL.

- Tesis LXXVI/2015
  INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO.

- Tesis XIII/2017
  INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL.

- Tesis XIV/2010
  PROPAGANDA ELECTORAL. NO DEBE TENER CARACTERÍSTICAS SEMEJANTES A LAS DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).

- Tesis XXII/2015
  INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA.

- Tesis XXXIV/2016
  PROPAGANDA POLÍTICA-ELECTORAL. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES NO CONSTITUYEN UN LOGRO DE GOBIERNO ATRIBUIBLE A UN PARTIDO POLÍTICO.

- Tesis XXXV/2016
  PROPAGANDA POLÍTICA-ELECTORAL. NO DEBE CONTENER VÍNCULO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON EL GOBIERNO EN FUNCIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE INTEGRANTES DE ÓRGANOS CONSTITUYENTES.

Como se puede observar, los principios de equidad en la contienda y de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos son sumamente relevantes para el sistema electoral mexicano, tan es así que han dado pie a diversos pronunciamientos por parte de este tribunal, por tanto, su observación no queda exceptuada para los servidores públicos que pretendan reelegirse, incluso, esta Sala Regional ha considerado que éstos se encuentran en una sujeción especial al Derecho, por lo que deben ser, aun, más cuidadosos con el cumplimiento del marco normativo.

En efecto, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-3/2017, este órgano jurisdiccional determinó, entre otras cuestiones, que los servidores públicos se encuentran en una relación de sujeción especial al Derecho, la cual les impone cumplir con la obligación de informar a los ciudadanos el contenido de su labor, pero sujetos a reglas específicas que regulan su condición de funcionarios del Estado, las cuales justifican su necesidad, idoneidad y proporcionalidad en la medida en que, con base en ellas se consigue garantizar, entre otros, el principio de equidad en la contienda electoral.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

Considero que lo anterior se acentúa cuando los servidores públicos pretenden reelegirse, toda vez que entran en juego diversos derechos humanos y principios, tales como:

a) Derecho al sufragio pasivo, esto es, el derecho a ser votado a través de la reelección, como resultado de un buen gobierno y administración pública;

b) Libertad de expresión de un servidor público que se encuentra en una situación de sujeción especial a la ley, por su propia calidad y con el objeto de que, su condición de preponderancia por sus atribuciones y, en el caso, por su exposición pública, no le impida cumplir con su obligación de respetar ciertos principios constitucionales (por ejemplo, legalidad, imparcialidad, neutralidad, transparencia, equidad electoral, entre otras) y, sobre todo, derechos de las demás personas;

c) Transparencia y rendición de cuentas, lo que conlleva la obligación del servidor público de informar, de manera objetiva, cierta, oportuna, verificable, entre otras, sujetándose al carácter institucional (en especial, en la propaganda gubernamental y la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, sin influir en la contienda electoral);

d) Derecho a la información de la ciudadanía, más como derecho a saber de las personas, mediante una adecuada política de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos bajo las condiciones anticipadas;

e) Equidad en la contienda electoral, mediante la cual se busca garantizar que el desarrollo de los procesos electorales mantenga su autenticidad y se encuentre protegido de la intromisión del poder y recursos públicos que busquen afectar los resultados de los comicios en función de intereses particulares o de grupo, y

f) Imparcialidad, como una condición para que los recursos económicos de que disponen los entes públicos, de cualquier orden, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Lo anterior implica que, en casos como el que se resolvió, deben tenerse presentes, el derecho al sufragio pasivo, el derecho a la reelección, el derecho a la libertad de expresión, la transparencia, la rendición de cuentas y la imparcialidad a que están obligados los funcionarios públicos, derivado de la situación especial de sujeción a la norma en que éstos se encuentran, el derecho de la ciudadanía a la información, la libertad de prensa, así como la equidad en la contienda electoral, como principios implicados que deben coexistir de manera proporcional.

A partir de ello, considero que la posibilidad de reelegirse no debe constituir, en modo alguno, una oportunidad para la evasión de los principios de equidad en la contienda y el de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, a efecto de desequilibrar la competencia electoral, aprovechándose de la posición política en que se encuentra y, de esta forma, garantizar unas elecciones libres y auténticas.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
SUSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

Sin que ello deba entenderse como un ejercicio de ponderación o análisis de proporcionalidad, en virtud de que ello correspondió, en todo caso, a la SCJN, al momento de resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2017.

Por tanto, considero que los servidores públicos que deseen reelegirse deberán atender las siguientes directrices, las cuales son enunciativas mas no taxativas.

I. Informes de labores

Siguiendo lo determinado por esta Sala Regional en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-3/2017, éstos deben:

- Aludir, esencialmente, al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que, gráficamente, impliquen a quien lo expone;

- Referirse a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen;

- Evitar constituir un vehículo para enaltecer la personalidad del gobernante;

- Difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, y

- Permitir, posteriormente, evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.

Por su parte, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional ha sostenido[27] la existencia de diversas acotaciones aplicables, tanto para el propio contenido del informe de labores o de gestión de que se trate, como, en vía de consecuencia, para la difusión de los mensajes que promocionen el acto de rendición de cuentas. Dichas delimitaciones son las siguientes:

- **Información auténtica, genuina y veraz**

El contenido del informe de labores o gestión pública debe referirse a las acciones y actividades concretas que el servidor público llevó a cabo en ejercicio de sus atribuciones dentro del periodo que comunica, lo cual debe ser cierto, verificable y abierto a la ciudadanía.

Se parte de la idea de que un ejercicio de rendición de cuentas es un acto comunicativo hacia la población para con quien se tiene dicho imperativo, lo que impone que dicha comunicación se caracterice por ser auténtica, genuina y veraz, es decir, la única intención del servidor público debe ser la de informar de las actividades realmente llevadas a cabo de conformidad con las metas previamente establecidas en los programas, planes o estrategias de gobierno, a efecto de que el ejercicio de sus atribuciones pueda ser evaluado de manera auténtica.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

[27] Véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-3/2015 y acumulados, SUP-REP-177/2016 y SUP-REP-179/2016.

Con lo anterior, se busca impedir que la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía sea utilizada por el servidor público como una ocasión para disponer de un foro renovado con el objeto de enaltecer su persona o trasmitir, explícita o implícitamente, mensajes de corte electoral que repercutan en la contienda, sobre todo si un proceso electoral se encuentra próximo o en marcha, y el servidor público pretende reelegirse.

En cuanto al contenido de la propaganda gubernamental mediante la cual se promocione la realización del evento en el que se rendirá, formalmente, el informe sobre el estado de la administración o gestión pública, éste debe ser conformado de manera cuidadosa, por lo que podrá hacerse referencia a las acciones, datos y cumplimiento de las metas u objetivos precisados en los planes de trabajo o gobierno, y puede contener imágenes vinculadas, preponderantemente, con dichos temas, de tal modo que no se aluda a actividades o prácticas ajenas a la materia informada y tampoco se exalte la figura, imagen o personalidad del servidor público en quien recae la obligación de rendir cuentas.

En dicha propaganda el nombre, la imagen, la voz o símbolo del funcionario público deben, necesariamente, ocupar un plano secundario respecto de lo realmente relevante, que es la presentación del informe y su contenido.[28] En otras palabras, la información que identifique al gobernante o servidor público debe ocupar un lugar accidental o accesorio dentro del contexto de la propaganda gubernamental, en lugar de uno principal, pues éste último le corresponde a la información vinculada a la materialización del actuar público. Dicho criterio

[28] En tal sentido, las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-3/2015 y acumulados, y SUP-REP-177/2016.

dio pie, a la tesis de rubro INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO.[29]

- **Anualidad**

A falta de disposición expresa, la rendición del informe de labores o gestión deberá hacerse una sola vez en el año calendario, con posterioridad e inmediatez razonable a la conclusión del periodo sobre el cual se informa por lo que, en tal sentido, la propaganda gubernamental que se utilice para difundir tal acto, también se ajustará a una vez por año calendario.

Al respecto, la Sala Superior ha enfatizado que en modo alguno constituyen excepciones a lo anterior, el hecho de que las actividades de los servidores públicos se dividan en periodos (como en el caso de los legisladores) o que el órgano respecto del cual se informa se encuentre constituido de manera colegiada (por ejemplo, un congreso o un ayuntamiento), pues ello no justifica una periodicidad sucesiva, escalonada, continuada o subsecuente, ya que, en todo caso, de no establecerse una solución en la normativa particularmente aplicable, deberá designarse al funcionario que lo haga en nombre del órgano o grupo a fin de ajustarse a una solo ejercicio informativo por año.

[29] Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 92 y 93, así como en http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXXVI/2015.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

- **Oportunidad**

El informe debe llevarse a cabo con una inmediatez razonable a la conclusión del periodo sobre el que se informa, lo que impide hacerlo en cualquier momento, así como postergarlo indefinida o deliberadamente una vez concluido el año calendario de que se trate. Lo anterior, desde luego, también condiciona la oportunidad con la que deben difundirse los mensajes alusivos a la rendición del informe, además del plazo para su propalación antes y después del evento.

Al respecto, véase el contenido de la tesis LVIII/2015 de rubro INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA.[30]

- **Cobertura**

Si antes se ha dicho que el informe y, por tanto, los mensajes que para darlos a conocer se difundan, deben ceñirse a un ejercicio auténtico, genuino y veraz de rendición de cuentas, ello explica porque la ley dispone que la cobertura de ambos en los medios de comunicación social debe tener un alcance regional, limitado al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, puesto que se trata de que la información proporcionada sirva para la evaluación del desempeño gubernamental del ente público que la proporciona a efecto de que ello trascienda en el ámbito territorial sobre el cual ejerce

[30] Localizable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 90 y 91. También en http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LVIII/2015.

sus atribuciones constitucionales y legales el funcionario o servidor público de que se trate.

- **Plazo para la difusión**

En el párrafo 5 del numeral 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone que los mensajes que se difundan para dar a conocer los informes de labores o gestión no deben exceder de los siete días anteriores y los cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En tal sentido, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional ha considerado que la difusión en los medios de comunicación debe sujetarse, en cualquier caso, a la citada temporalidad legal, so pena de que el servidor público de que se trate o todo aquél que participe en la propagación extemporánea incurran en una transgresión a la ley.

- **Finalidad**

En torno a la limitante legal de que la rendición de los informes y, desde luego, la difusión de la propaganda relacionada con los mismos, de ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional ha precisado que dichos actos no deben constituir una vía para destacar la persona del servidor público, ni para eludir la prohibición de influir en la equidad entre las distintas fuerzas políticas contendientes en un proceso electoral. Lo anterior, en concordancia con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el particular.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

- **Periodo prohibido**

Una última acotación que ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este órgano jurisdiccional, también guarda relación con el elemento temporal en la rendición de informes gubernamentales, así como de la propaganda alusiva a los mismos, pues la Sala Superior ha considerado[31] que resulta racional que en ningún caso el acto de rendir cuentas y su propaganda correlativa se lleven a cabo durante las precampañas, campañas electorales (así lo dispone expresamente el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral, limitante que se justifica en la búsqueda de un equilibrio en la contienda, así como en el afán de extender la máxima protección para resguardar a la sociedad de toda influencia proveniente del gobierno que pudiera repercutir en los procesos electorales.

a. Elementos para identificar si se trata de propaganda personalizada infractora de la materia electoral

Toda vez que los ámbitos en los que tiene aplicación la disposición constitucional dispuesta en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal, imposibilitan la existencia de una competencia exclusiva o absoluta para que alguna autoridad o nivel de gobierno vele por su estricto cumplimiento, así como la circunstancia de que un mismo hecho o acto podría generar la coexistencia o no de infracciones de diversa índole a dicha disposición constitucional (por ejemplo, electoral, administrativa, penal o

[31] Sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-3/2015 y acumulados, y SUP-REP-179/2016.

política), la Sala Superior de este Tribunal ha establecido[32] que cuando se denuncie una vulneración al mandato constitucional de mérito, a efecto de identificar si la propaganda de que se trate es susceptible de constituir una infracción en materia electoral debe atenderse a los elementos siguientes:

Elemento personal. Se satisface cuando en el contexto del mensaje es posible advertir voces, imágenes o símbolos que identifiquen plenamente al servidor público.

Elemento objetivo o material. Implica el estudio del contenido del mensaje propagado en el medio de comunicación social, con el objeto de determinar si éste, efectiva e indudablemente, constituye un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar una infracción a la Constitución y, particularmente, en materia electoral.

Elemento temporal. Este elemento, en principio, es útil para definir al órgano competente para conocer de un asunto, ya que la presunta infracción a la disposición constitucional podría vincularse con un proceso electoral, federal o local, lo que representaría ámbitos de aplicación distintos o concurrentes, según sea el caso. Sin embargo, hay situaciones en las que no resulta sencillo determinar el proceso electoral con el que la promoción denunciada podría vincularse a efecto de delimitar el elemento en cuestión, ya sea porque la

[32] Véanse las sentencias SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015 y SUP-REP-35/2015 que dieron pie a la jurisprudencia 12/2015 de rubro PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29, así como en http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=12/2015.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

propaganda carezca de referencia alguna a una elección o no sea posible deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o contenidos en la promoción, ni existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual, presuntamente, se promueve el servidor público. En dichos supuestos, habrá necesidad de llevar a cabo un primer acercamiento a los hechos denunciados, así como a las pruebas, para estar en posibilidad de valorar, adecuadamente, si los hechos podrían trasgredir o influir en la materia electoral.

Una vez hecho lo anterior, es importante tener en cuenta el inicio o no del proceso electoral y la etapa en la que éste se encuentra, ya que, si los hechos suceden dentro de un proceso electoral iniciado, ello constituye un aspecto relevante, pues genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la competencia electoral, suposición que se torna más sólida cuando sucede durante las campañas electorales, por ejemplo. En tal sentido, también existe la posibilidad de que se configure una infracción a la normativa constitucional por promoción personalizada de un servidor público, en aquellos casos en los que la proximidad al debate propio de los comicios así lo evidencie, no obstante que el proceso electoral no haya dado inicio formalmente.

b. Parámetros para el análisis del contenido de la propaganda cuando se denuncia como personalizada

En relación con el análisis del mensaje contenido en propaganda utilizada por un ente o servidor público para dar a conocer su informe de labores o la rendición del mismo, de manera específica, la Sala Superior de este órgano

jurisdiccional ha hecho énfasis[33] en que la promoción personalizada de un servidor público constituye todo aquel elemento (gráfico o sonoro) que se exponga ante la ciudadanía y que:

- Destaque los logros particulares del servidor público mediante la descripción o alusión a su trayectoria personal (laboral, académica o de cualquier otra índole);
- Mencione las presuntas cualidades del funcionario público;
- Refiera alguna aspiración personal en el sector público o privado por parte del ciudadano que detenta el cargo;
- Señale planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de las atribuciones que corresponden al cargo público o el periodo en el que debe ejercerlo;
- Aluda a algún proceso electoral, plataforma política o proyecto de gobierno, o
- Mencione algún proceso de selección de candidatos, ya sea por la vía independiente o de un partido político.

Aunado a lo anterior, en aquellos casos en que la Sala Superior ha tenido la necesidad de realizar un análisis preliminar (integral y contextual) del contenido de la propaganda que pudiera implicar promoción personalizada,[34] a efecto de evitar abusos de derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas, ha estimado necesario tomar en consideración elementos tales como la centralidad del sujeto,

[33] Al respecto, véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-34/2015 y SUP-REP-35/2015.
[34] En tal sentido, se parte del criterio sostenido en las ejecutorias dictadas en los asuntos SUP-REP-18/2016, SUP-REP-172/2016 y SUP-REP-183/2016.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa, mismos que, fueron adecuados y aplicados por esta Sala Superior, para un estudio de fondo (ST-JRC-3/2017), de la siguiente manera:

Centralidad del sujeto. La centralidad del sujeto se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, textuales y auditivos, de forma tal que si del análisis integral se advierte una exposición preponderante de la imagen, nombre, voces o símbolos (en forma singular o conjunta) de una persona, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona, se puede concluir que existe un posicionamiento personalizado del mensaje.

Direccionalidad del discurso. La direccionalidad del discurso se relaciona con la intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis de su finalidad, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje, por ejemplo, la referencia clara a un año o proceso electoral, aunque sea temporalmente lejano, permitiría inferir la intención de realizar un posicionamiento respecto al mismo.

Coherencia narrativa. La coherencia narrativa del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre su finalidad, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, cargo de elección popular, candidatura, partido político o coalición, en beneficio o perjuicio de éstos últimos, se debe

valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman la afectación a principios o valores protegidos constitucional y legalmente mediante un posicionamiento susceptible de generar una violación en materia de propaganda gubernamental.

II. Precampañas y campañas electorales, periodo de veda electoral y día de la jornada electoral

Por una parte, atendiendo a lo determinado por la Sala Superior,[35] considero que los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, no implican limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas a los servidores públicos, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no se difundan mensajes con la finalidad de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato o, de alguna manera, los vincule al proceso electoral que corresponda.

Sin embargo, por otra parte, también la Sala Superior[36] ha dispuesto que cuando los servidores públicos se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días

[35] Véase la jurisprudencia de rubro SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.
[36] Véase el criterio relevante de rubro ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior, considero que sólo los servidores públicos que busquen la reelección, ya sea por la vía independiente o mediante la postulación que de ellos haga un partido político, podrán realizar actos de proselitismo, conforme a los plazos y límites normativos establecidos para cada caso, no sólo en los días inhábiles (puesto que ya no se trataría sólo de expresar una preferencia política en favor de otra persona, sino de la obtención del apoyo para una aspiración política propia), sino también en días considerados como hábiles, siempre que sea fuera del horario oficial de labores, salvo que la naturaleza de sus funciones exija una disponibilidad adicional a este último o que no pueda delimitarse a partir de un horario. En cualquier caso, dichos servidores no podrán descuidar o abandonar la función pública, ni utilizar esa función pública para extender su estrategia política.

Comprendo la complejidad de la situación jurídica en la que se encuentran los servidores públicos que pretenden reelegirse; sin embargo, como precisé, éstos se encuentran en un régimen de sujeción especial al Derecho,[37] por lo que sus

[37] Como se señaló, dicho régimen les impone cumplir con la obligación de informar a los ciudadanos el contenido de su labor, pero sujetos a reglas específicas que regulan su condición de funcionarios del Estado, las cuales justifican su necesidad, idoneidad y proporcionalidad en la medida en que con base en ellas se consigue garantizar, entre otros, el principio de equidad en la contienda electoral.

actuaciones se encuentran más acotadas por las normas constitucionales y legales.

En ese sentido, en mi concepto, si bien tendrán que, por una parte, cumplir con su función pública sin tomar ventaja de ésta, por otra, deberán participar como cualquier otro aspirante, precandidato o candidato, según la etapa del proceso en la que se encuentren, así como las reglas específicas para cada tipo de candidatura (independiente, de partido, candidatura común o coalición) en la contienda electoral, esto es, en igualdad de recursos y en el mismo periodo de tiempo. Por tanto, debe existir razonabilidad en el desempeño, conjunto, de ambas actividades (la proselitista y la función pública), a efecto de no causarles una afectación en comparación con los demás contendientes, o bien, permitirles una ventaja sobre éstos.

De tal suerte que, tales servidores públicos, desde mi perspectiva, deberán utilizar la mayor parte de los días laborables para ejercer la función para la cual fueron electos y respecto de la cual serán valorados a través de la reelección, y la parte residual para realizar actos de proselitismo, **pero debiendo tener muy presente que siempre deben ser prioritarias la función pública y las necesidades de la ciudadanía, sobre su estrategia política.**

Además, considero que aquéllos servidores públicos deberán abstenerse, por completo, de utilizar los recursos económicos, los recursos materiales que tienen a su alcance y resguardo (vehículos de transporte -terrestre, marítimo o aéreo-, vehículos utilitarios, equipos de oficina, instrumentos, herramientas, mobiliario, material de cualquier tipo, etc.), y los

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

recursos humanos que tienen con motivo de su cargo (personal administrativo, de apoyo, eventual, etc.), a efecto de realizar o llevar a cabo labores de campaña. De lo que se sigue que sólo el servidor público que pretenda reelegirse sea el que distribuya su tiempo y nadie más, y que nada que le corresponda al Estado sea desviado de su finalidad.

De igual forma, los servidores públicos que pretenden reelegirse, considero que deberán abstenerse de (i) asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales y/o se inauguren de obras; (ii) colocar propaganda electoral en lugares prohibidos, en específico, en equipamiento urbano, carretero, o ferroviario, en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico, en monumentos, ni edificios públicos;[38] (iii) utilizar sus centros de trabajo, o cualquier sede alterna de éstos, como casas de campaña, o bien, como sitios de reunión con fines electorales, así como (iv) cualquier otro acto de naturaleza similar a los anteriores.

Al respecto, la Sala Superior[39] determinó que para que un bien se estime como equipamiento urbano, debe reunir dos requisitos: **1.** Que se trate de bienes inmuebles, instalaciones, construcciones o mobiliario, y **2.** Que tengan como finalidad prestar servicios urbanos en los centros de población; desarrollar actividades económicas y complementarias a las de habitación y trabajo, o proporcionar servicios de bienestar social y apoyo a la actividad económica, cultural y recreativa.

---

[38] Artículo 250, párrafo 1, incisos a), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[39] Véase la jurisprudencia de rubro EQUIPAMIENTO URBANO. LOS VEHÍCULOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO FORMAN PARTE DE AQUÉL, POR LO QUE SE PUEDE FIJAR EN ELLOS PROPAGANDA ELECTORAL FEDERAL.

Por último, por lo que hace a las tecnologías de la información, considero que los servidores públicos que pretenden reelegirse, deberán respetar las cuentas oficiales que tengan con esa calidad, a efecto de no utilizarlas como plataformas de campaña, en cambio, deberán crear nuevos perfiles de redes sociales, o utilizar las personales, en donde, claramente, se pueda distinguir que se trata de la cuenta correspondiente a la candidatura. En ese sentido, en cada cuenta se deberán tratar los temas que sean acordes a su naturaleza, por ejemplo, en las cuentas oficiales sólo comunicar cuestiones relacionadas con la función pública, y en las cuentas de las candidaturas lo relativo al llamamiento al voto, pero no viceversa, siempre en los tiempos que correspondan a la campaña electoral (artículo 256 del Código Electoral del Estado de México).

La realización de conductas contrarias a lo señalado, enunciativamente, en los párrafos anteriores, desde mi perspectiva, podría dar pie a actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso, o bien, promoción personalizada, si por alguna situación no se logra el registro correspondiente. Aunado a que podrían contabilizararse para efectos de los topes de gastos correspondientes, y con independencia de las responsabilidades administrativas, políticas y penales que ello pudiera implicar.

En razón de todo lo expuesto, considero que, en todo momento y sin excepción alguna, los servidores públicos que busquen la reelección, deberán observar los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, en los términos precisados, a efecto de no

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

obtener una ventaja indebida sobre los demás contendientes, en razón de su cargo.



MAGISTRADO JUAN CARLOS SILVA ADAYA

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

CERTIFICACIÓN

El que suscribe, Secretario General de Acuerdos de la Sala Toluca, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 204, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, **CERTIFICA**: Que las presentes copias constantes de – Noventa y seis – folios útiles con texto, son fiel y exacta reproducción de los originales, documentos que tuve a la vista. Doy fe.

Toluca de Lerdo, Estado de México; ocho de diciembre de dos mil diecisiete.

ISRAEL HERRERA SEVERIANO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL