



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:
RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS
RAP/016/2018 Y RAP/017/2018.**

**PROMOVENTES:
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y
OTROS.**

**TERCEROS INTERESADOS:
PARTIDO NUEVA ALIANZA Y OTRO.**

**RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DE QUINTANA ROO.**

**MAGISTRADO PONENTE:
VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS.**

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA
Y SECRETARIO AUXILIAR:
ALMA DELFINA ACOPA GÓMEZ Y
MARIO HUMBERTO CEBALLOS
MAGAÑA.**

1

Chetumal, Quintana Roo, a los veintiocho días del mes de marzo del año dos mil dieciocho.

Sentencia definitiva que confirma el Acuerdo emitido por el Consejo General, por medio del cual, se aprueban los lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo, que regulan el ejercicio de reelección de los integrantes de los ayuntamientos para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.

GLOSARIO

<i>Constitución Federal</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<i>Constitución Local</i>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley General	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral.
Lineamientos	Lineamientos del Instituto Electoral de Quintana Roo, que regulan el ejercicio de reelección de los integrantes de los ayuntamientos para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.
MORENA	Partido Político MORENA.
PAN	Partido Acción Nacional.
PANAL	Partido Nueva Alianza.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

2

ANTECEDENTES

1. **Inicio del Proceso Electoral.** El veinte de diciembre de dos mil diecisiete, inició en el estado de Quintana Roo el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.
2. **Expedición de la Ley de Instituciones.** El quince de septiembre de dos mil diecisiete, la Honorable XV Legislatura Constitucional del



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Mediante Decreto 097, expidió la Ley de Instituciones, en la que en su Transitorio Cuarto, Fracción VIII, estableció que para el caso de la reelección de los miembros de los ayuntamientos del Estado, éstos estarán sujetos a los lineamientos que emita el INE.

3. **Acuerdo IEQROO/CG-A-33-18.** El siete de febrero de dos mil dieciocho¹, el Consejo General, emitió el acuerdo por medio del cual, remitió al INE consultas referentes al tema de reelección.
4. **Oficio INE/DJ/NYC/SC/4787/2018.** El veintitrés de febrero, la Dirección Jurídica del INE dio respuesta a las consultas realizadas en el tema de reelección, señalando que en el ámbito de las atribuciones y a efecto de garantizar el derecho a la reelección, será el Instituto el que deba emitir los lineamientos en materia de reelección.
5. **Acuerdo Impugnado.** El nueve de marzo de dos mil dieciocho, el Consejo General, aprobó el acuerdo impugnado con la clave IEQROO/CG-A061-18. 3
6. **Recurso de Apelación.** El catorce y dieciséis de marzo, inconformes con la aprobación del acuerdo referido en el párrafo anterior, los partidos PAN, MORENA y PRI, interpusieron ante el Instituto Recursos de Apelación.
7. **Radicación y Turno.** Con fecha diecinueve de marzo, se recibió la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que la Magistrada Presidenta de este Tribunal, integró el expediente RAP/015/2018, y lo turno a la ponencia del Magistrado Víctor Venamir Vivas Vivas.

¹ En adelante las fechas a las que se hagan referencia corresponderán al año dos mil dieciocho.

8. **Vinculación de expedientes.** Con fecha veintiuno y veintidós de marzo, se radicaron y turnaron los expedientes RAP/016/2018 y RAP/017/2018, a la ponencia del Magistrado Víctor Venamir Vivas Vivas.
9. **Autos de admisión y cierre de instrucción.** Con fecha veintidós y veintitrés de marzo, al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, los recursos se admitieron así mismo se declaró cerrada la instrucción y se ordenó formular los respectivos proyectos de sentencia.

JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

10. Este Tribunal, es competente para conocer y resolver de los presentes Recursos de Apelación, en términos del artículo 49 fracciones II, párrafo octavo y V, de la Constitución del Estado; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I, 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interior del Tribunal, porque en las demandas de los presentes asuntos, los partidos PAN, MORENA y el PRI, impugnan un Acuerdo emitido por el Consejo General. 4
11. **Definitividad.** Este Tribunal, no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por los recurrentes antes de acudir a esta instancia, por lo cual debe tenerse por satisfecho este requisito.

CUESTIÓN PREVIA

12. **Acumulación.** Este Tribunal, advierte la existencia de conexidad entre los recursos **RAP/015/2018, RAP/016/2018 y RAP/17/2018**, en razón que de la lectura de las demandas se desprende identidad en el acto reclamado, así como de la autoridad responsable y toda vez que, la conexidad de la causa opera cuando hay identidad de personas y cuando las acciones provengan de una misma causa, que para el caso



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

en análisis, proviene en esencia, del acuerdo IEQROO/CG/R-061/18, se debe decretar la acumulación de los medios impugnativos.

13. Lo anterior es así, toda vez que, los medios de impugnación fueron presentados por los representantes propietarios, ante el Consejo General, del PAN, MORENA y PRI, para controvertir el acuerdo en el que se aprobaron los lineamientos.
14. Por tanto, al existir conexidad entre los Recursos de Apelación, con fundamento en el artículo 40 de la Ley de Medios, atendiendo al principio de economía procesal, lo procedente es acumular los recursos signados con las claves **RAP/016/2018** y **RAP/017/2018** al Recurso de Apelación identificado con la clave **RAP/015/2018**, por ser éste el primero en admitirse.

TERCERO INTERESADO

15. Se tiene reconocida la calidad de tercero interesado a Fidencio Balam Puc y a Pedro Agustín Umanzor Canche, este último en su carácter de representante Propietario del Partido Nueva Alianza, compareciendo por escrito, debidamente signados y así mismo cuentan con la legitimación e interés contrario al que pretende los partidos actores, esto es, que se confirme el acuerdo impugnado.

5

ESTUDIO DE FONDO.

16. **Pretensión, Causa de Pedir y Síntesis de Agravios.** De la lectura realizada a los escritos de demandas interpuestas por los partidos actores, se desprende que sus pretensiones radican en que se revoque el acuerdo impugnado.
17. La causa de pedir, la sustentan en la violación de los principios de legalidad, certeza, objetividad en materia electoral, así como la falta de fundamentación y motivación, además de ser contrario a la constitución Local, el acuerdo impugnado.

18. Del escrito de demanda, se advierte por parte de los Partidos Políticos impugnantes, los siguientes agravios:

1. Exceso de la facultad reglamentaria del Instituto, al incorporar reglas para el desarrollo de la reelección.

- Violación a los principios de certeza y legalidad, en razón de que la responsable se excedió de su facultad reglamentaria, al incorporar reglas novedosas para el desarrollo de la reelección, ya que ni en la Constitución Local, ni en la Ley de Instituciones, establecen dispositivos legales algunos que normen el procedimiento de elección consecutiva, previsto en la Constitución Federal.
- Violación al principio de certeza, al introducir normas novedosas en exceso de la facultad reglamentaria, una vez iniciado el Proceso Electoral y ya en la etapa de registro de candidatos, momento procesal para que se emitan dichas normas, de ahí que se deje en estado de indefensión a su partido y a la ciudadanía para controvertir con la debida anticipación dichas determinaciones.
- Violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, por invadir el ámbito constitucional de competencia del órgano legislativo estatal, generando un estado de confusión, ya que se rebasan las reglas existentes a nivel constitucional y legal.
- Falta de motivación y fundamentación, en razón de que la responsable se limita a referenciar a modo de justificación para la introducción de dicha norma, la existencia de diversas ejecutorias relacionadas con acciones de inconstitucionalidad que, fueron emitidas al analizar normas constitucionales locales en lo concreto, de ahí que las mismas no puedan alcanzar los efectos de criterios generales con observancia obligatoria en el caso de la jurisprudencia.

2. La separación opcional al cargo.

- La separación opcional al cargo, contenido en los lineamientos en los numerales 11, 12 y 13, los cuales consisten en:

11. Los integrantes de los Ayuntamientos con intenciones de reelegirse podrán continuar desempeñando sus funciones y cargos durante todas las etapas del proceso electoral, o bien, podrán separarse del cargo,



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

quedando en todos los casos esa facultad discrecional a cada candidato o candidata.

12. Los integrantes de los Ayuntamientos que deseen buscar la reelección, deberán notificar a este Instituto con veinticuatro horas de antelación al inicio de campañas, si permanecerá desempeñando las funciones de su encargo o bien, la separación del mismo, especificando los términos en los que se dé la misma.

13. Aquellos integrantes de los Ayuntamientos con intenciones de reelegirse que se hayan separado del cargo, estarán sujetos a lo establecido en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

- Violación al principio de certeza y objetividad, en razón de que los numerales 11, 12 y 13 de los lineamientos impugnados, no son precisos, incluso son nulos al señalar el tiempo en que los miembros de los ayuntamientos deberán separarse del cargo.
- Respecto a los numerales 11 al 14, derivan en el impedimento para que los servidores públicos con derecho a reelección que no se separen del cargo, realicen actos de proselitismo casi de manera absoluta.
- Violación al principio de legalidad y al orden constitucional local, porque en el apartado de la separación opcional del cargo, la responsable deja de observar lo previsto en el numeral 136, fracción III de la Constitución Local, pues la misma señala la separación con noventa días de anticipación al día de la elección, pasando por alto la responsable que este requisito es una disposición de la constitución local, y que su interpretación no puede ni debe de estar por encima de la misma; aunado a que se deja a la discrecionalidad de las candidaturas a reelegirse en el cargo de presidente municipal, ya que tal facultad discrecional es contraria a lo señalado en el numeral 134, párrafo séptimo y octavo de la Constitución Federal.
- La violación al Código de Buenas Prácticas en materia Electoral, al no estar contenidos en una ley, siendo el caso que la única autoridad para emitir ley en el Estado de Quintana Roo, es el Congreso del Estado; lo que genera desigualdad en la contienda electoral, ya que compite con circunstancias disparejas frente a los demás candidatos que hagan campaña por el cargo de presidente municipal, pues el que se reelija sin separarse del cargo, dispondrá de la policía preventiva municipal, lo cual rompe con los principios que rigen toda elección.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

- Resulta contradictorio que la responsable pretenda que quienes decidan separarse del cargo tendrán que hacerlo de conocimiento con veinticuatro horas de antelación al inicio del periodo de campañas, esta determinación es contradictoria en relación a la posibilidad de optar por decidir si se separan o no del cargo.
- La responsable tenía la obligación de realizar una interpretación progresiva de los artículos 41; 115, base I, párrafo segundo de la Constitución Federal, así como del 139 de la Constitución Local, y no una interpretación restrictiva y contraria al numeral 1° de la Constitución Federal, que tiene como consecuencia una afectación de los derechos político electorales de quienes aspiren a reelegirse, y con ello se vean mermadas sus posibilidades de éxito, pues de permanecer en sus cargos tendrían que competir en desventaja frente a los demás contendientes, a los que sí les estaría permitido hacer campaña en todo tiempo.

3. Días y horas para hacer campaña, utilización de recursos públicos y propaganda.

- Vulneración del principio de certeza y equidad en la contienda, en el numeral 14 de los lineamientos impugnados, respecto a la prohibición expresa para las personas que decidan reelegirse en el mismo cargo que desempeñan, a realizar actos de campaña o proselitismo político en su favor; no se precisa, cuales son los momentos días u horas, en que un servidor público electo por voto popular deja de tener investidura y por tanto deja de hacer actividades inherentes a su cargo, así mismo se dejó a la discrecionalidad es estos servidores públicos el día y hora para hacer campaña.
- La falta de fundamentación y motivación de los lineamientos impugnados, porque se determinan que quienes tengan interés en reelegirse y no se separen de su cargo no podrán realizar actos de campaña durante las actividades y demás eventos relacionados con las funciones propias de su encargo, lo que significa que no podrán realizar campaña en días y horas hábiles, ya que es precisamente durante esos días y horas que el servidor público lleva a cabo las funciones propias de su encargo.
- La responsable restringe el derecho de los aspirantes a la reelección a realizar campaña únicamente durante días y horas inhábiles, lo que de facto los obligaría a separarse de su cargo dentro del ayuntamiento, obligación que no se encuentra prevista en la Constitución o en ley.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

- En los apartados A al H del numeral 14 de los lineamientos impugnados, se incluyen una serie de restricciones relacionadas con el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos.
 - La violación a las disposiciones constitucionales, en razón de que la autoridad responsable deja una laguna por cuanto a la falta de precisión de lo que es la propaganda personalizada y que debe estar prohibida a los candidatos que pretendan reelegirse, pues la falta de exhaustividad para dar plena certeza en lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la norma suprema, al dejar pasar por alto que la Sala Superior identifica los elementos de la propaganda personalizada de los servidores públicos.
19. Ahora bien, por cuestión de método, para el mejor análisis de los agravios, este Tribunal procederá a su estudio en el orden que están señalados, sin que por ello afecte los derechos del justiciable, ya que lo más importante es que se estudien cada uno de los puntos de agravios que se hacen valer y se pronuncie una determinación al respecto. Lo anterior encuentra sustento en el criterio vertido por la Sala Superior, en la Jurisprudencia 04/2000, bajo el rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.²

9

ANALISIS DEL CASO CONCRETO.

1. Exceso de la facultad reglamentaria del Instituto, al incorporar reglas para el desarrollo de la reelección.

20. Este Tribunal considera que los agravios formulados por los partidos políticos actores son **infundados**, en razón de que el Instituto, sí se encuentra facultado para emitir los lineamientos en materia de reelección, por tratarse de un derecho reconocido en la Constitución Federal, y al ser el Instituto el órgano responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios constitucionales y legales en materia electoral en el Estado.

² IUS en línea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>

21. Lo anterior es así, ya que el numeral 1 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero dispone que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
22. Por su parte el artículo 5, numerales 1 y 2 de la Ley General, establece que la aplicación de la misma, corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, a los Institutos y su interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional.
23. En este sentido, la Constitución Local, en su numeral 49, fracción I, prevé que las autoridades, cuidaran que los procesos electorales sean preparados, organizados, desarrollados, vigilados y calificados por órganos profesionales conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
24. Además, atendiendo a lo previsto por la fracción II del numeral 49 de la Constitución Local, la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y Ayuntamientos, así como la instrumentación de las formas de participación ciudadana que señale la Ley, son una función estatal que se realizara a través del INE y del Instituto.
25. Así mismo, se prevé que el Instituto es responsable de velar por que las actividades del mismo se guíen por los principios rectores de la función estatal electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
26. Aunado a que el numeral 137, fracciones II y XXIV de la Ley de Instituciones, establece dentro de las obligaciones del Consejo General, dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las

disposiciones de la misma y desahogar las dudas que se le presenten sobre la aplicación e interpretación de la Ley.

27. Ahora bien, mediante la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se legisló el derecho a la reelección consecutiva, entre otros, para los cargos de Miembros de los Ayuntamientos, estableciéndose en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, que las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo de mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años, y que la postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
28. Con esta reforma, se confirió al legislador ordinario la potestad de configuración legislativa y el poder normativo para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine las condiciones, términos y requisitos para hacer efectivo el derecho a la reelección para los Miembros de los Ayuntamientos. Esto es, desde el ordenamiento constitucional se señaló la obligación de los Congresos locales de establecer en las Constituciones de los Estados el derecho a la reelección, y ello conllevó un mandato a los órganos legislativos de las entidades federativas para que emitan las disposiciones legales que doten de certeza y seguridad jurídica a quienes aspiran a la reelección consecutiva, y así puedan acceder al puntual ejercicio de este derecho fundamental.
29. La existencia de una previsión constitucional que vinculó a los órganos legislativos estatales en el establecimiento en sus respectivas Constituciones del derecho a la reelección, generó en el legislador Quintanarroense la obligación ineludible de establecer en la Constitución local el derecho a la elección consecutiva, así como en la

legislación secundaria en materia electoral, las condiciones, términos y requisitos para el acceso pleno a este derecho.

30. Esto es así, porque la elección consecutiva es un derecho de base constitucional y de configuración legal considerada como un derecho fundamental, al tratarse de una vertiente del derecho al voto pasivo.
31. En acatamiento a la referida disposición constitucional, la XIV Legislatura, mediante reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado en fecha 06 de noviembre de 2015, estableció en el artículo 139 de la Constitución Local, que los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos que hayan estado en ejercicio, podrán ser reelectos por un periodo adicional como propietarios o suplentes.
32. En el párrafo segundo de dicho numeral, con idéntica redacción que la Constitución Federal, señaló que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
33. Sin embargo, la actual XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, al expedir la Ley de Instituciones, en fecha quince de septiembre de dos mil diecisiete, estableció en el artículo Cuarto Transitorio, Fracción VIII, que ***“en el caso de la reelección de los Miembros de los Ayuntamientos del Estado, éstos estarán sujetos a los lineamientos que para tal efecto emita el INE”***.
34. Esta ausencia de normas secundarias (omisión legislativa) tendentes a instrumentar el ejercicio del derecho a la reelección, generó incertidumbre en el electorado en general, y particularmente en los partidos políticos y los actuales Miembros de los Ayuntamientos que aspiran a la reelección, y con ello, que no se tenga la certeza y seguridad jurídica respecto de las condiciones, términos y requisitos para ejercerlo plenamente.

35. Esta injustificada omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Quintana Roo, no solamente trajo como consecuencia la falta de certeza absoluta en los actuales Miembros de los once Ayuntamientos del Estado, respecto de las condiciones, términos y requisitos para aspirar a la elección consecutiva, sino que también los colocó en una situación indeterminada -a pesar de contar con el derecho constitucional a la reelección-, ya que la falta de reglas claras para su ejercicio, impide conocer con antelación la forma para acceder al ejercicio del derecho a la reelección.
36. Por otro lado, esta omisión legislativa también colocó a la Autoridad Administrativa Electoral encargada de organizar los comicios y recepcionar las postulaciones de los candidatos, en una situación de indeterminación que implica falta de certeza y seguridad jurídica, ya que ante la ausencia normativa no es posible conocer los parámetros que deben cubrir los aspirantes a ser reelectos, y si éstos cumplen con las condiciones términos y requisitos para acceder a ese derecho. Ello trajo como consecuencia que el Instituto reciba diversas solicitudes de consulta, entre otros, para saber cuáles son los criterios aplicables respecto a la separación del cargo para los actuales Miembros de los Ayuntamientos que aspiren a una elección consecutiva.
37. Es importante hacer énfasis en que la disposición establecida en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, mandató que las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva, esto es, no era potestativo del legislador local el realizar las reformas pertinentes, sino que por el contrario, dicha disposición constituye un mandato proveniente de la voluntad popular por tratarse de un derecho político-electoral fundamental que el pueblo en su facultad soberana consagró en la Carta Magna, luego entonces, al legislador ordinario le resultaba una obligación de inexcusable cumplimiento.

38. Así, la omisión del órgano legislativo de Quintana Roo de emitir la normativa que instrumente el ejercicio del derecho a la reelección consecutiva, se traduce en una restricción injustificada para el ejercicio de este derecho fundamental, máxime que el presente proceso electoral dio inicio el pasado veinte de diciembre de dos mil diecisiete, y en ese sentido, el legislador ordinario se encuentra impedido para establecer en la normativa electoral las reglas para la elección consecutiva, ya que en términos del numeral 105 constitucional, las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.
39. Ahora bien, este Tribunal advierte que el legislador Quintanarroense en el artículo Cuarto Transitorio, Fracción VIII de la Ley de Instituciones, de forma injustificada delegó en el INE la obligación de establecer los lineamientos para la elección consecutiva de los Miembros de los Ayuntamientos del Estado; sin embargo, el INE al momento de responder a la Consulta realizada por el Instituto, le señaló que *“si bien en la Ley Electoral de Quintana Roo se dispuso que el INE emitiría lineamientos relacionados con la reelección de los miembros de los ayuntamientos en esa entidad, lo cierto es que en ningún apartado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o cualquier otro ordenamiento electoral de observancia para el INE, se desprende que éste tenga atribuciones para emitir esa clase de lineamientos, ni tampoco la obligación de observar previsiones señaladas en legislaciones del ámbito local (...) en ese sentido se estima que en todo caso, conforme al ámbito de sus atribuciones y a efecto de garantizar el derecho a la reelección, el OPLE en Quintana Roo debería ser el encargado de emitir los lineamientos señalados”*.
40. En ese sentido, la omisión legislativa en forma alguna justifica el hacer nugatorio este derecho constitucional, ya que al tratarse de un derecho



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

político-electoral fundamental, en términos de lo previsto en el artículo 1, tercer párrafo, de la Constitución Federal, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar el pleno ejercicio de este derecho. De ahí que sea la autoridad administrativa electoral quien, ante la omisión legislativa, adquiera la facultad normativa de establecer los lineamientos para acceder al ejercicio de este derecho fundamental.

41. Lo anterior encuentra sustento en la Contradicción de Tesis 18/98-PL resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual estableció que cuando un derecho está expresamente reconocido en la Carta Fundamental, su observancia debe ser inmediata y de ninguna manera puede postergarse hasta en cuanto el legislador ordinario reglamente su ejercicio pleno, pues la sola vigencia de la disposición constitucional implica la protección inmediata al derecho garantizado.
42. El criterio anterior ha sido adoptado también por la Sala Superior, en 15 diversos precedentes³, al señalar que cuando un derecho se reconoce en la Constitución Federal, pero en la normativa legal no se prevén las disposiciones que reglamenten ese derecho para hacer efectivo su ejercicio, la autoridad administrativa o jurisdiccional, debe realizar las acciones necesarias para posibilitar su pleno ejercicio. Máxime que desde el 10 de febrero de 2014, fecha en que se publicó la reforma constitucional en materia electoral que estableció, entre otros, el derecho a la reelección consecutiva, ya existía la obligación del legislador ordinario de establecer en la Constitución local y en la ley secundaria la reglamentación necesaria para su ejercicio pleno.
43. Es por ello que, ante la omisión legislativa, corresponde al Consejo General, acordar la forma por la cual los actuales miembros de los once Ayuntamientos del Estado que quieran realizarlo, podrán acceder al ejercicio pleno del derecho fundamental a la elección consecutiva, sin

³ SUP-RAP-17/2006; SUP-RAP-34/2006 y acumulado; SUP-JRC-202/2007; SUP-RAP-175/2009; SUP-JDC-3149/2012; SUP-JDC-3222/2012; SUP-JDC-1150/2013; y SUP-JDC-165/2014.

que esto se traduzca en un exceso en sus facultades reglamentarias, ya que el vacío legislativo existente, genera incertidumbre e inseguridad jurídica en el proceso electoral.

44. Lo anterior ha sido un criterio reiterado de la Sala Superior, entre otros, al resolver el SUP-JDC-357/2014, en el cual, ante la omisión legislativa del Congreso del Estado de Coahuila respecto de la reglamentación de las Candidaturas Independientes, se ordenó al Consejo General del Instituto acordar la forma en que los ciudadanos podrían participar y ser postulados por la vía apartidista en dicho proceso comicial.
45. Además, resulta aplicable por analogía, con la adecuación correspondiente por tratarse de un proceso electoral local, el contenido de la jurisprudencia 16/2010, emitida por la Sala Superior, de rubro siguiente. FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES⁴.
46. En consecuencia, si los órganos administrativos locales, están facultados para emitir reglamentos y lineamientos, también lo está para definir criterios y establecer procedimientos para el correcto ejercicio de esa función, siempre dentro del margen constitucional y legalmente establecido.

16

2. La separación opcional al cargo.

47. A juicio de esta autoridad, los agravios hechos valer por los partidos actores son **infundados**, en razón de las consideraciones que a continuación se precisan.
48. Respecto a los numerales 11, 12 y 13 de los lineamientos impugnados, los cuales corresponden al apartado **de la separación opcional al**

⁴ Consultable en el siguiente link:

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=16/2010&tpoBusqueda=S&sWord=FACULTADES,EXPL%c3%8dCITAS,E,IMPL%c3%8dCITAS,DEL,CONSEJO,GENERAL,DEL,INSTITUTO,FEDERAL,ELECTORAL,.,SU,EJERCICIO,DEBE,SER,CONGRUENTE,CON,SUS,FINES.>

cargo, así como la violación a los principios de legalidad, certeza y objetividad; y al orden constitucional local.

49. En principio se debe señalarse que el Instituto, en el numeral 11, estableció que *“los integrantes de los ayuntamientos con intenciones de reelegirse podrán continuar desempeñando sus funciones y cargos durante todas las etapas del proceso electoral, o bien, podrán separarse del cargo, quedando en todos los casos esta facultad discrecional a cada candidato o candidata”*.
50. En este sentido, como ya se precisó en párrafos anteriores, la Constitución Federal, en su artículo 115, párrafo primero, establece *las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.*
51. Por su parte el numeral 139 de la Constitución Local, prevé que *“los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos que hayan estado en ejercicio, podrán ser reelectos por un período adicional como propietarios o suplentes.*
52. Por lo anterior, este Tribunal advierte, que si bien la Constitución Local, establece la posibilidad de la reelección para ocupar los cargos a Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos en el Estado; sin embargo, no existe alguna disposición en la que se regule la temporalidad con la que los servidores públicos se deban separar de sus cargos para poder ser electos a los cargos señalados.
53. En este tenor, atendiendo a lo previsto en el Transitorio Cuarto, fracción VIII del Decreto de creación de la Ley de Instituciones, se delegó al INE



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

la obligación de establecer los lineamientos para la elección consecutiva de los Miembros de los Ayuntamientos del Estado; y este a su vez faculta al Instituto, para ser el encargado de emitir los lineamientos para la regulación de la reelección.

54. De ahí, que en los lineamientos se establezca la posibilidad de separarse del cargo, quedando en todos los casos esa facultad discrecional a cada candidato y candidata, lo anterior, en congruencia con diversos precedentes emitidos por la Suprema Corte.
55. De autos, se advierte que el Instituto en la exposición de motivos de los lineamientos controvertidos, señala diversas consideraciones emitidas por las Acciones de inconstitucionalidad 50/2017 y 83/2017, pronunciadas por la Suprema Corte.
56. Las cuales, atendiendo a la Jurisprudencia 94/2011⁵ emitidas por la Suprema Corte, se tiene que las razones establecidas en los considerandos que fundan los resolutivos de las sentencias dictadas en Acciones de Inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de ahí que contrario a lo hecho valer por los impugnantes, se encuentra fundado lo previsto en los lineamientos controvertidos.
57. En tales consideraciones, en las Acciones de Inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno considero entre otras cosas, por cuanto al plazo para separarse provisional o definitivamente de una función pública para poder ser integrante de un ayuntamiento por primera ocasión, tiene una lógica distinta al deber de separación del cargo de una persona que se pretende reelegir en el mismo. Cada uno responde a finalidades distintas y, por lo tanto, la posibilidad de continuar desempeñando sus funciones o separarse del mismo, es razonable.

18

⁵ De rubro 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 APRUEBAM POR OCHO VOTOS O MÁS. Consultable en el siguiente link: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/160/160544.pdf>



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

58. Así mismo, puntualizaron que cuando en los preceptos constitucionales y legales que integran el sistema normativo electoral de una entidad federativa, se exige que una persona se separe de un cierto cargo público para poder contender en una elección y ser elegido como miembro de un ayuntamiento, lo que se pretende es asegurar el mayor grado de imparcialidad y neutralidad en el ejercicio de ciertas funciones públicas que el Poder Constituyente del estado considera de vital importancia, a fin de que el desempeño en esos cargos no se vea influenciado por la posibilidad de ser elegido democráticamente para los cargos públicos de Presidente Municipal, Regidor o Síndico.
59. Por el contrario, las normas que regulan el tiempo de separación del cargo como munícipe cuando se pretende la reelección, buscan precisamente otorgar las condiciones para que la persona en cuestión pueda ocupar nuevamente el cargo, lo que hace lógico que se permita seguir ejerciendo la función para lograr un vínculo más estrecho con los electores. Tal como ha sido reiteradamente aceptado por la propia Corte, el propósito del principio de reelección es que los electores ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, abonando a la rendición de cuentas y fomentando las relaciones de confianza entre representantes y representados.
60. Por lo que tal y como lo señala la responsable, en su informe circunstanciado la separación optativa al cargo no contraviene ni inobserva la Constitución o las leyes locales, sino por el contrario, es la materialización efectiva y expansiva de los derechos fundamentales de quienes actualmente se encuentran desempeñando algún cargo de elección popular dentro del Ayuntamiento respectivo.
61. Por cuanto, al señalamiento consistente en que los lineamientos no son precisos, incluso son nulos al señalar el tiempo en que los miembros de los ayuntamientos deberán separarse del cargo, es infundado, en razón de que el numeral 12 de los lineamientos, establece que los integrantes de los Ayuntamientos que deseen buscar la reelección, deberán



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

notificar al Instituto con veinticuatro horas de antelación al inicio del periodo de campañas, si permanecerá desempeñando las funciones de su encargo o bien, la separación del mismo, especificando los términos en los que se da la misma.

62. Contrario a lo señalado por los actores, en los lineamientos si se establece una temporalidad, en razón de que el periodo de campañas, es el comprendido del 14 de mayo al 27 de junio, atendiendo a lo previsto en la Constitución Local, lo que significa, que el integrante del Ayuntamiento que desee buscar la reelección, tiene hasta el 13 de mayo, para notificarle al Instituto su intención de reelegirse.
63. Ahora bien, por cuanto el numeral 13, consistente en que los integrantes de los ayuntamientos con intenciones de reelegirse que se hayan separado del cargo, estarán sujetos a los establecido en la Ley de los Municipios del estado.
64. Esta autoridad advierte, que el Instituto de manera correcta señalo a la Ley de los Municipios en el Estado, en razón de que del artículo 94 al 97, se encuentra el procedimiento que deben de realizar los integrantes del Ayuntamiento, cuando deseen separarse de sus cargos, en los cuales se precisan que cuando la ausencia o falta temporal fuere mayor de quince días naturales y hasta noventa, deberán solicitar licencia al Ayuntamiento para que éste la autorice.
65. Para lo cual, es necesario que estas solicitudes de licencia que realicen los mismos, deban señalar por lo menos, el término de ausencia de sus responsabilidades y las causas que la motivan.
66. Por lo anterior, esta autoridad considera que no le asiste la razón a los partidos actores, al señalar que se violentaron los principios de certeza y objetividad en los numerales 11, 12 y 13, al no ser precisos y no señalar el tiempo en que los miembros de los ayuntamientos deberán separarse del cargo.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

67. Ahora bien, por cuanto al señalamiento a que la responsable dejó de observar lo previsto en el numeral 136, fracción III de la Constitución local, pues la misma señala la separación con noventa días de anticipación al día de la elección, pasando por alto que éste requisito es una disposición de la Constitución Local.
68. Al respecto esta autoridad considera, que en efecto el artículo en comento señala los requisitos que se requieren para ser miembro de un ayuntamiento, dentro de los que se encuentra el no desempeñar, con excepción de los docentes, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal a menos que se separe con noventa días de anticipación al día de la elección.
69. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta disposición corresponde para todos los servidores públicos que aspiran a contender al cargo de Presidente Municipal y no para los que se encuentran ostentando el cargo, lo que se traduce en hipótesis distintas, pues en el primer caso, comprende a todos los sean servidores públicos, los cuales deberán separarse con noventa días de anticipación al día de la elección, lo cual no resulta ni desproporcional ni inequitativo.
70. Por su parte, los integrantes de los Ayuntamientos con intenciones de reelegirse podrán continuar desempeñando sus funciones y cargos durante todas las etapas del proceso electoral, o bien podrán separarse del cargo, tal y como se encuentra previsto en los lineamientos impugnados.
71. Por cuanto a la violación al Código de Buenas prácticas en materia Electoral, al no estar contenidos en una ley, siendo el caso que la única autoridad para emitir ley en el Estado de Quintana Roo, es el Congreso del Estado; lo que genera desigualdad en la contienda electoral, ya que compite con circunstancias disparejas frente a los demás candidatos que hagan campaña por el cargo de presidente municipal, pues el que



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

se reelija sin separarse del cargo, dispondrá de la policía preventiva municipal, lo cual rompe con los principios que rigen toda elección.

72. Lo infundado del agravio, radica en que el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, si bien contiene directrices generales para optimizar el funcionamiento de los procesos y prácticas electorales, el mismo no es vinculatorio para el estado mexicano.

73. Además, es necesario puntualizar lo previsto por nuestra Constitución Federal, en su numeral 134, en que se establece que los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como la obligación en todo tiempo de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

74. En tales consideraciones, se tiene que dentro del órgano colegiado de gobierno que representa el ayuntamiento, conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, los presidentes, regidores y síndicos municipales deben asumir funciones en que predominantemente conlleven la conducción del gobierno y de los recursos con los que cuenta el municipio.

75. De ahí que no se vulneren los principios de igualdad contemplados en el numeral 1 de la Constitución federal, de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, pues al encontrarse en condiciones diferentes en su encargo los presidentes, regidores y síndicos municipales, a diferencia de los candidatos que contienden por primera vez por el cargo, es posible realizar tal diferenciación.

76. Por último, por cuanto al señalamiento consistente en que el Instituto, tenía la obligación de realizar una interpretación progresiva de los artículos 41; 115, base I, párrafo segundo de la Constitución Federal,

así como del 139 de la Constitución Local, y no una interpretación restrictiva y contraria al numeral 1° de la Constitución Federal.

77. Esta autoridad advierte que contrario a lo señalado por los actores, el Instituto si realizó una interpretación progresiva, toda vez, que se dejó esa facultad discrecional a los integrantes de los Ayuntamientos que tengan interés en reelegirse de separarse o no del cargo que ostentan, tal situación dependerá de los intereses personales de los candidatos.

3. Días y horas para hacer campaña, utilización de recursos públicos y propaganda.

78. En cuanto al agravio relativo a que el Instituto vulnera los principios de certeza y equidad en la contienda, ya que expresamente en el numeral 14 de los lineamientos, no precisa cuales son los días y horas en que un servidor público electo por voto popular deja de tener tal investidura y por tanto pueda realizar su campaña, aunado a la falta de fundamentación y motivación de los incisos a) al h) del mencionado numeral.

23

79. En primer término, debemos establecer la definición de la reelección:

De acuerdo con el politólogo Dieter Nohlen, la reelección se entiende como el “derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario). Es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio⁶.

80. Ahora bien, la reelección consecutiva en el estado mexicano se define como:

Es la posibilidad jurídica para que un ciudadano que haya desempeñado algún cargo de elección popular ocupe nuevamente éste

⁶ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, volumen I, tomo I, México Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1997, p. 816.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

al finalizar el periodo de su ejercicio, sin la necesidad de que exista un periodo intermedio donde no se ejerza el puesto.

A nivel federal los senadores podrán elegirse hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro periodos sucesivos; es decir, ambos podrán continuar en su cargo por un máximo de 12 años.

Para el nivel local los estados deberán establecer la reelección consecutiva para los cargos de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, únicamente si la duración del mandato de los ayuntamientos no supera los tres años. Asimismo, los diputados y diputadas a las legislaturas de los estados podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos.

En todos los casos los funcionarios deberán ser postulados por el mismo partido o coalición, excepto cuando hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.⁷

81. El propio Instituto al emitir los lineamientos definió la reelección como:

La posibilidad jurídica para que un ciudadano que se desempeñe en algún cargo de elección popular, ocupe nuevamente éste y de manera inmediata al finalizar el periodo de su ejercicio.⁸

82. En este sentido, en párrafos anteriores ha quedado señalado que la reelección de ayuntamientos deriva de la reforma constitucional en materia político-electoral publicada el 10 de febrero de 2014.

83. Derivado de lo anterior, se establece que la reelección de los miembros de los ayuntamientos en el estado de Quintana roo, es la posibilidad jurídica para que uno o todos los integrantes de un cabildo en funciones, puedan repetir en el cargo, siempre y cuando sean postulados por el mismo partido o alguno de los integrantes de la coalición, excepto cuando hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

⁷ Fuentes: Arts. 59, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), 2da. Edición, Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

⁸ Glosario de los Lineamientos de Instituto Electoral de Quintana Roo que regulan el ejercicio de reelección de los integrantes de los ayuntamientos para el proceso electoral local ordinario 2017-2018.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

84. Por tanto, la reelección inmediata de uno o todos los miembros de un ayuntamiento presupone una serie de ventajas, entre las cuales podemos mencionar:

- Se establece un vínculo más estrecho con los electores.
- Abona a la rendición de cuentas.
- Fomenta las relaciones de confianza entre representantes y representados.
- Da continuidad y consistencia a los planes de gobierno inherentes al ayuntamiento.

85. Ahora bien, los partidos actores sostienen que en el numeral 14 de los lineamientos, no se establecen los días y horas en los que un miembro del cabildo que pretenda reelegirse pueda realizar actos de campaña o proselitismo político, ya que a su dicho esto significa que no podrán realizar actos de campaña en días y horas hábiles y por ende esto conllevaría a la obligación de separarse de su cargo.

25

86. Ante tales premisas, este Tribunal estima que no les asiste la razón a los partidos impugnantes por las siguientes consideraciones.

87. En el numeral 14 de los mencionados lineamientos, se establece que *“Quienes tengan interés en la reelección y no se separen del cargo, no podrán realizar actos de campaña durante las actividades y demás eventos relacionados con las funciones propias de su encargo. De igual forma, deberán atender las siguientes disposiciones:...”*

88. Se desprende de lo anterior, que si bien los partidos actores parten de una errónea interpretación, pues a su dicho el numeral 14 de los multicitados lineamientos, restringe la participación de los interesados a la reelección a solo realizar campaña en días y horas inhábiles.



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

89. Contrario a lo anterior, el instituto pondera los derechos humanos al trabajo⁹ y el derecho a ser votado¹⁰ de los interesados en reelegirse, concediendo la opción de que sea potestativo si se separan o no de su encargo y privilegiando que sea la ciudadanía la que evalúe su desempeño al cargo.
90. Del referido numeral de los lineamientos antes señalado, se induce que **no** podrán realizar actos de campaña durante las actividades y demás eventos relacionados a sus funciones, esto quiere decir, que si en el ejercicio de su labor, su agenda no contraviene con algún acto de campaña, no existe impedimento legal alguno, es decir, si es su agenda como miembro del ayuntamiento, no se encuentra ningún acto propio de su encargo ese día podrá realizar actos de campaña y proselitismo político.
91. Derivado de lo anterior, el único condicionamiento que existe es en cuanto a que no podrá ostentarse con el carácter de miembro del ayuntamiento (Presidente o Presidenta Municipal; Síndico o Sindica y Regidor o Regidora) en actos de campaña y de igual manera no se podrá ostentar como candidato cuando se encuentre en funciones de servidor público.
92. En este sentido, este Tribunal en el expediente RAP/007/2017 y confirmado por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SX-JRC-2/2018, resolvió que un diputado en funciones en día y horas hábiles puede asistir a eventos partidistas siempre y cuando no contravengan con las funciones inherentes a su encargo.
93. En este orden de ideas, sucede lo mismo con los integrantes del cabildo que pretendan reelegirse y no separarse de su encargo, los

26

⁹ Artículo 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

¹⁰ Artículo XX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

lineamientos emitidos por el Instituto, los faculta para realizar actos de campaña o proselitismo político, en días y horas hábiles, siempre y cuando esto no contravenga con las funciones propias de su encargo.

94. De esta manera lo señala la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 38/2013 de rubro **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**¹¹.
95. Además, en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en los artículos 90, 92 y 93 se encuentran las facultades con las que cuentan tanto las y los Presidentes Municipales, la o el Síndico y las Regidoras o Regidores, de ahí se desprenderán los actos o acciones que son inherentes a su encargo.
96. Ahora bien, por cuanto a la falta de motivación y fundamentan en la cual se basan los incisos de la a) a la h), contrario a lo que los partidos actores inducen, este órgano jurisdiccional estima que nos les asiste la razón.
97. Lo anterior, encuentra sustento en el artículo 134 de la Constitución Federal, ya que es ahí donde se encuentra la motivación y fundamentación por medio de la cual el Instituto puntualiza una serie de restricciones en relación a la utilización de recursos públicos y las modalidades de propaganda a las cuales deberán ceñirse los integrantes del cabildo que pretendan reelegirse.
98. Así mismo, las Acciones de Inconstitucionalidad 50 y 87 de dos mil diecisiete, ofrecen motivación y fundamentación a las disposiciones establecidas en los incisos ya mencionados del numeral 14 de los lineamientos impugnados, ya que al ser emitidas por el máximo Tribunal

¹¹ Consultable en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=38/2013>

Constitucional de nuestro país, estas se convierten en criterio con fuerza vinculatoria.

99. En las mencionadas Acciones de Inconstitucionalidad, queda establecido que en el tema de reelección, no se violenta lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, ya que en consideraciones de la Corte existen mecanismos de fiscalización cuyo objetivo es el de evitar el abuso de los recursos públicos (materiales, humanos o económicos), esto con la finalidad de no influir en la equidad de la competencia entre candidatos y partidos políticos, máxime, que la indebida utilización de recursos públicos conlleva a procedimientos y sanciones para los servidores públicos.
100. Ahora bien, en relación a la propaganda es bien sabido no solo por los partidos políticos sino por la ciudadanía en general, la existencia de programas de blindaje electoral, por medio de los cuales se establecen mecanismos para precisar las acciones que los candidatos, partidos políticos y servidores públicos deben de evitar realizar en tiempos de campañas electorales.
101. Este tiempo conocido como “veda electoral”, no es más que la no utilización de propaganda en medios como la televisión, radio, prensa, sitios oficiales de internet y redes sociales oficiales de ayuntamientos y servidores públicos, con el fin de establecer promoción personalizada o sobreexposición que influya en la equidad de la contienda.
102. Lo anterior ha quedado plasmado dentro de los incisos del numeral 14 de los lineamientos impugnados, señalando las prohibiciones expresas que deberán acatar los miembros de los ayuntamientos que pretendan reelegirse, aunadas a las ya establecidas en la Constitución Federal, como local y leyes que de ellas emanen.
103. Así al haberse declarado **infundados** los agravios hechos valer por los partidos actores, lo procedente es **confirmar** el Acuerdo impugnado.



**RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS
RAP/016/2018 Y RAP/017/2018**

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara la acumulación de los expedientes RAP/016/2018 y RAP/017/2018 al diverso RAP/015/2018, en consecuencia glósese copia certificada de la presente resolución a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se confirma la resolución IEQROO/CG-A-061-18, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha nueve de marzo del año dos mil dieciocho.

Notifíquese como en derecho corresponda.

Así por mayoría de votos, lo resolvieron y firman los Magistrados Electorales que integran el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, con el voto en contra del Magistrado Vicente Aguilar Rojas, quien emitirá voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, que Autoriza y da Fe.

29

MAGISTRADA PRESIDENTA

NORA LETICIA CERÓN GONZÁLEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO

VÍCTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

VICENTE AGUILAR ROJAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO VICENTE AGUILAR ROJAS, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE APELACIÓN RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018.

De manera respetuosa, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 16, fracción IV, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, me permito formular el presente voto particular, por no compartir el sentido de la sentencia, aprobada por el voto mayoritario de mis compañeros, por los motivos que a continuación se expresan:

De nuevo, con el permiso de mis amigos Magistrados, en el proyecto coincido en muchas cosas en cuanto a los argumentos vertidos, sin embargo, considero que hay un problema de origen. Primeramente abordo de manera ordenada el proyecto aquí propuesto, en cuanto a la facultad del Instituto Electoral para emitir estos lineamientos; definitivamente alguien los tenía que hacer, ante una omisión legislativa sobre un derecho constitucional que es la reelección, tan importante en toda la República y más en el Estado de Quintana Roo, que es lo que a nosotros nos interesa. Dejaron al Instituto Electoral, la obligación de regular sobre el tema, y desde luego lo realiza a partir de precedentes de la Corte, pero en el Estado de Quintana Roo no existe fundamento legal del cual pueda partir para emitir los citados lineamientos. En la Constitución, está legislada la reelección pero no existe en la legislación local el procedimiento para regularla, a través del cual se llevara a cabo. De ahí que, cuando emite los lineamientos se tiene que avocar a reglamentar el procedimiento para darle certeza al proceso en cuanto a la legislación actual; en el caso de Quintana Roo lo que creo, es que el único artículo en el que el Instituto se debió basar es el de la separación del cargo, por eso en el segundo agravio es que difiero en cuanto a esa situación. La sentencia tiene argumentos válidos, sin embargo, para el caso en concreto de Quintana Roo no aplican ya que existen consideraciones de la Corte o la Sala Superior que inaplican los casos de separación del cargo ya sea en forma definitiva o temporal, pero los Estados que ya han regulado sobre el tema de reelección, por ende tiene de donde partir; en el caso de



RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS RAP/016/2018 Y RAP/017/2018

Quintana Roo no contamos, ni en la constitución ni en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales con fundamento legal alguno de donde pudiéramos partir para la elaboración de unos lineamientos en materia de reelección.

El Instituto Electoral, en un gran esfuerzo y la verdad es que lo reconozco, emitió los lineamientos sobre reelección sin embargo, desde mi punto de vista no es suficiente lo plasmado en los mismos, para buscar una equidad en la contienda, pues en primera, porque no alcanza la legislación que tenemos en el Estado, para fundamentar la emisión de los lineamientos, y que como consecuencia se puedan vigilar que las elecciones se proteja el principio de equidad en la contienda derivado de las reglas emitidas en materia de reelección. Insisto tiene argumentos muy validos en este caso, pero yo de manera particular me separare del proyecto, en virtud de que la emisión de los lineamientos no alcanzan para darle certeza y legalidad a la contienda; les doy un ejemplo: en el lineamiento número once dice: **Los integrantes de los Ayuntamientos con intenciones de reelegirse podrán** 31 **continuar desempeñando sus funciones y cargos durante todas las etapas del proceso electoral, o bien podrán separarse del cargo, quedando en todos los casos esta facultad discrecional a cada candidatos o candidata**, sin embargo, el lineamiento número doce dice: **“los integrantes de los ayuntamientos que deseen buscar la reelección deberán notificar a este Instituto con 24 horas de antelación al inicio de periodo de campañas, si permanecerán desempeñando las funciones de su encargo o bien la separación del mismo, especificando los términos de la misma”**, de ahí que a mi consideración estos lineamientos no aportan certeza, pues no son congruentes ya que por una parte se le dice que pueden separarse del cargo en cualquier momento proceso electoral, y otro lineamiento dice que deberán dar aviso de su intención 24 horas antes del inicio de la campaña. En este caso, si los presidentes municipales, deciden no separarse del cargo, antes del inicio de la campaña, que les impediría hacerlo a mitad de la misma. Sin embargo, aun cuando comparto el sentido del primer agravio no resulta suficiente para darle certeza al proceso, ni para



**RAP/015/2018 Y SUS ACUMULADOS
RAP/016/2018 Y RAP/017/2018**

que haya equidad real en la contienda, pues, no es una falta de certeza a la ciudadanía si no falta de certeza hacía los que compiten, hacía los que están inmersos en el proceso. Por tanto, sostengo que es nuestra principal función sentenciar alguna anomalía que contravenga estos principios, ya que si hubiera una reglamentación como en el caso 134 constitucional, que atiende a los recursos públicos, se tendría un sustento legal que atendería todo lo relacionado al tema, sin embargo, ante una omisión legislativa todo el peso de una figura tan importante como es la reelección tan moderna, tan contemporánea, se la dieron al Instituto Electoral, y lo cual desde mi punto de vista fue insuficiente para regular todo lo relacionado con la reelección. Los lineamientos son necesarios e importantes pero deben tener su origen a partir de lo plasmado en la legislación local, entonces es por eso que en esta ocasión y con mucho respeto me aparto del proyecto.

ATENTAMENTE

32

MGDO. VICENTE AGUILAR ROJAS.