



**ASUNTO:** SE PRESENTA JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**ACTO RECLAMADO:** LA SENTENCIA RECAÍDA AL EXPEDIENTE JDC/057/2021

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

**SALA REGIONAL XALAPA DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
P R E S E N T E**

Oscar Eduardo Bernal Ávalos en mi carácter de Representante Propietario del Partido Acción Nacional y representante de la Coalición "Va por Quintana Roo" ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, personalidad que acredito en términos del nombramiento expedido a mi favor que se anexa a la presente demanda, señalando como domicilio para recibir toda clase de notificaciones el ubicado en [REDACTED]

[REDACTED] ante ustedes con el debido respeto comparezco para exponer:

Que, con fundamento en dispuesto por los artículos 3 inciso d), 8, 9, 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 86 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, comparezco respetuosamente en tiempo y forma a interponer **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**, conforme a lo siguiente:

**I. NOMBRE DEL ACTOR:** Ha quedado precisado en el proemio de este ocurso.

**II. SEÑALAR DOMICILIO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES Y, EN SU CASO, A QUIEN A SU NOMBRE LAS PUEDA OIR Y RECIBIR:** Este requisito se colma en el proemio del presente ocurso.

**III. ACOMPAÑAR LOS DOCUMENTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ACREDITAR LA PERSONERÍA DEL PROMOVENTE:** Se acompaña el nombramiento que me acredita como representante ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.

**IV. SEÑALAR EL ACTO O RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA Y RESPONSABLE DEL MISMO:** El acto que se impugna es la sentencia de fecha 30 de abril del año 2021, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo en el expediente JDC/057/2021

**V. HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA IMPUGNACIÓN:**

1. El seis de abril del año en curso, la ciudadana Laura Esther Beristáin Navarrete presentó en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral de Quintana Roo, un escrito firmado en su calidad de candidata por la coalición "Juntos Haremos Historia en Quintana Roo", por medio del cual realizó una consulta a efecto de que el órgano electoral le indicara los horarios para llevar a cabo su campaña electoral, en caso de no solicitar licencia a su cargo.

2. El día 14 de abril del presente año, el Instituto Electoral emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-000-2021, por medio del cual se atendió la consulta realizada por la ciudadana Laura Esther Beristáin Navarrete, en el que sustancialmente indicó:

*"...se advierte que los servidores públicos se encuentran restringidos durante los horarios laborales el acudir o llevar a cabo actividades relativas a actos proselitistas durante los procesos electorales, a fin de no incurrir en alguna violación normativa que establece el propio artículo 134 párrafo séptimo de la Constitución Federal."*

3. Inconforme con la determinación del acuerdo citado en el numeral que antecede, en fecha 17 de abril del año que transcurre, la ciudadana antes referida presentó Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.

4. El juicio referido, fue radicado en el Tribunal Electoral de Quintana Roo con el número de expediente JDC/057/2021 y resuelto el día 30 de abril del mismo año, a través de una sentencia ilegal y violatoria del principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**IV. EXPRESIÓN DE AGRAVIOS**

Me causa agravio la determinación del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo que modifica el acuerdo del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo IEQROO/CG/A-127/2021 mediante el cual dio respuesta a la consulta realizada por la candidata Laura Esther Beristáin Navarrete, en las siguientes consideraciones:

- a) Qué los precedentes aplicados por el IEQROO para dar respuesta a la consulta relacionada con los horarios para poder llevar a cabo la campaña electoral no son aplicables al caso en que una candidata registrada contiene al cargo de presidenta municipal mediante la figura jurídica de la reelección sin separarse del cargo.
- b) Qué la presidenta municipal no tiene una jornada laboral de 8 horas y dos días de descanso semanal aplicando la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo.
- c) Qué la presidenta municipal puede realizar actos de campaña en los horarios excedentes a la jornada laboral, en los días que no se labora por disposición legal.
- d) Qué también puede realizar actos de campaña en días y horas hábiles. Qué si 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.
- e) Qué el único condicionamiento que existe es que no podrá ostentarse con el carácter de Presidente Municipal en actos de campaña y, de igual manera, no podrá ostentarse como candidata cuando se encuentre en funciones de servidora pública.

Lo anterior me causa los agravios que a continuación se exponen:

**1. INCORRECTA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE SIN SEPARARSE DEL CARGO CONTIENDEN EN ELECCIÓN CONSECUTIVA.**

**i. Marco normativo y convencional**

En el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, se determina que las y los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de

la competencia entre los partidos políticos. Precepto rector en materia del servicio público, el cual consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

En ese orden de ideas, la obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que personas funcionarias públicas utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidatura.

En el presente caso es importante tener presente las directrices que ha establecido la "Comisión de Venecia" Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, organismo al que México se incorporó en dos mil diez como miembro de pleno derecho en los "LINEAMIENTOS CONJUNTOS PARA PREVENIR Y RESPONDER AL USO INDEBIDO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES" adoptados por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 54ª quincuagésima cuarta reunión (Venecia, 10 diez de marzo de 2016 dos mil dieciséis), que en lo conducente estableció:

*"3. Con el fin de realizar su finalidad, estas leyes y medidas deben proporcionar las condiciones necesarias para:*

- ***promover la neutralidad e imparcialidad en los procesos electorales;***
- ***promover la igualdad de trato entre los diferentes candidatos y partidos respecto a los recursos públicos;***
- ***poner en igualdad de condiciones de acción a todas las partes interesadas, incluidos los candidatos salientes; y***
- ***proteger contra el posible uso indebido de los recursos públicos con fines partidistas.***

...

9. El informe de 2013 define los recursos públicos de la siguiente manera: "Los recursos pertenecientes a la administración pública son recursos humanos, financieros, materiales, in natura [Tales como ciertos beneficios proporcionados en el marco de programas sociales, incluidos los bienes y recursos en especie], y otros recursos inmateriales a disposición de los funcionarios en ejercicio y



**de los servidores públicos durante las elecciones, ello en virtud al control que ejercen sobre el personal del sector público, las finanzas y las asignaciones, su acceso a las instalaciones públicas y el prestigio o la visibilidad pública de que gozan como funcionarios electos o como funcionarios de la administración pública, todo lo cual podría devenir en respaldos políticos y otras formas de apoyo.**

...

## **1. Estado de derecho**

**1. 1. El marco jurídico debe prohibir en general el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales. Esta prohibición debe ser clara y previsible. Deben establecerse y aplicarse sanciones en caso de uso indebido de los recursos públicos. Éstas deberán ser factibles de ser realizadas, proporcionales y disuasivas**

...

## **4. Neutralidad**

**4. 1. El marco jurídico debe garantizar la neutralidad del servicio público prohibiendo a los funcionarios llevar a cabo actividades de campaña haciendo uso de sus capacidades oficiales, bien siendo ellos mismos candidatos o bien simplemente cuando apoyan a los candidatos. Esto también se aplica a los organismos públicos y semipúblicos. Es importante mantener una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no deben confundirse con el Estado.**

**4. 2. Con el fin de garantizar la neutralidad del servicio público durante los procesos electorales y evitar así cualquier riesgo de conflicto de intereses, el marco jurídico debe prever una separación clara entre el ejercicio de las funciones públicas políticamente sensibles, en particular entre altos cargos de gestión, y los candidatos. Al respecto, el marco jurídico debe prever un conjunto de reglas adecuadas y proporcionales. Esas reglas pueden incluir instrucciones claras sobre cómo y cuándo el hacer proselitismo basándose en capacidades personales puede conducir a la suspensión del cargo o la remoción de ciertas autoridades públicas que participan en las elecciones.**

...

## **5. Transparencia**

*5. 3. El marco jurídico debe garantizar que, durante los procesos electorales, los electores y los candidatos dispongan de información fiable, diversificada y objetiva sobre el uso de los recursos públicos durante los procesos electorales llevados a cabo por las autoridades públicas y por entidades que sean propiedad de las autoridades públicas o estén bajo su control.”*

Lo anterior tiene especial relevancia en el presente caso, porque el Tribunal Electoral local realiza una interpretación incorrecta del principio de imparcialidad y neutralidad al permitir que la candidata a Presidenta Municipal realice actos de campaña en todo momento, con la única salvedad de que no se ostente como Presidenta Municipal y que su agenda como Presidenta se lo permita, lo cual deja al arbitrio de la Presidenta Municipal si agenda actividad cómo candidata o como Presidenta Municipal. Lo cual es contrario a las directrices trazadas por la Comisión de Venecia, que indican que deben existir reglas claras sobre cómo y cuando hacer proselitismo. Reglas que han sido determinadas por la línea jurisprudencial de la Sala Superior en los precedentes invocados por el IEQROO para sustentar la respuesta dada a Laura Beristáin Navarrete en el acuerdo primigenio.

Igualmente, dejar a consideración de la Presidenta Municipal cuando agenda actos propios de su encargo y cuando queda su agenda sin actividad como servidora pública para realizar actos de campaña, vulnera el principio de certeza dado queda a su arbitrio ostentar una calidad u otra.

### **ii. Incorrecta interpretación del principio de imparcialidad**

La interpretación realizada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo es inadecuada porque al determinar que la candidata a Presidenta Municipal por reelección, puede realizar proselitismo en cualquier día y horario hábil o inhábil, siempre que no contravenga con las funciones propias de su encargo, no justificó o motivó porque se considera que la permisión otorgada salvaguarda los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, contenidos en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, en relación con los diversos 166 BIS, primer párrafo, de la Constitución Local y 400, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo.

De esta forma, la sentencia al considerar que la candidata que contiende en elección consecutiva, sin separarse del cargo, puede realizar actos de campaña en días y horas

hábiles, realiza una interpretación incorrecta del principio de imparcialidad y neutralidad, como a continuación se expone.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas acciones de inconstitucionalidad<sup>1</sup> determinó que en el marco de la elección consecutiva, era válida y constitucional, la previsión de que los servidores públicos que sean propuestos en elección consecutiva no se separen del cargo. Sin embargo, consideró que deberán en todo momento apegarse a los principios de equidad e imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, a efecto de no obtener una ventaja indebida, en razón de su cargo, sobre los demás participantes en la contienda electoral.

Por lo que a efecto de dar coherencia y unidad al modelo tendente a garantizar, por un lado, el ejercicio del cargo de Presidente Municipal, con el derecho de la ciudadanía a premiar o castigar el desempeño en el mismo, así como el derecho que tiene la candidata de hacer campaña, en armonía con los principios y valores que rigen el sistema electoral, el IEQROO dio respuesta fijando los alcances de las obligaciones derivadas del principio de imparcialidad para limitar los actos de campaña a los días inhábiles y de descanso semanal a que tiene derecho como servidora pública, aplicando los precedentes de la Sala Superior sobre la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas.

En este tenor, es incorrecta la interpretación que realiza el Tribunal Electoral del derecho de hacer campaña de la candidata a Presidenta Municipal en días y horas hábiles, pues hace prevalecer un derecho personal de la candidata sin armonizarlo con los principios de imparcialidad y neutralidad que rigen la actuación de los servidores públicos, trastocando el principio de equidad en la contienda.

El derecho de realizar actos de campaña debe ser armonizado con los principios de imparcialidad y neutralidad derivados del artículo 134 de la Constitución Federal. Por lo que no constituye una limitante desproporcionada el sujetar la realización de actos de campaña a los días inhábiles y a los días de descanso semanal a que se tenga derecho conforme a los precedentes de la Sala Superior que en otro apartado se analizan, pues deriva de la propia situación en que se coloca la candidata a Presidenta Municipal al optar permanecer en el cargo por el que pretende la elección consecutiva. Esto es al decidir permanecer en el cargo conlleva sujetar su actuación a los límites que le fija su calidad de servidora pública.

En este sentido, la interpretación realizada por la responsable se fincó solo a partir del alcance del derecho individual de la candidata a realizar campaña electoral, pero

---

1

dejó de lado la salvaguarda de los principios de imparcialidad (neutralidad) y equidad de la contienda, pues dejó al arbitrio de ésta establecer qué días y en qué horarios no se encuentra en ejercicio de su encargo, lo cual pone en riesgo el debido ejercicio del encargo y vulnera el principio de certeza que rige la materia electoral.

Cuando la autoridad responsable permite que la candidata pueda realizar actos de campaña o proselitismo político, en días y horarios hábiles, siempre y cuando esto no contravenga con sus funciones, controvierte varias premisas previstas en la línea jurisprudencial de la Sala Superior tales como:

- La distinción entre la naturaleza de los servidores públicos del poder legislativo, de los que detentan el poder Ejecutivo.
- Reduce la labor del Poder Ejecutivo Municipal a una labor representativa de la Presidencia Municipal, cuando su encargo engloba otro tipo de funciones.
- Prioriza el derecho individual de la ciudadana a hacer campaña frente a la salvaguarda del ejercicio de la función pública y el cumplimiento de los principios de imparcialidad (neutralidad) y equidad.

El Tribunal Electoral de Quintana Roo, al realizar su interpretación debió tomar en consideración no sólo el derecho de la candidata a hacer campaña, sino también la salvaguarda del ejercicio de la función pública y de los principios de imparcialidad y equidad. Como se desprende de las consideraciones de la sentencia, el análisis efectuado por la autoridad responsable sólo tomó en consideración la posibilidad de garantizar a la candidata y servidora pública, la posibilidad de realizar campaña para ejercer su derecho a reelección, pero omitió realizar alguna consideración sobre cómo se garantiza el cumplimiento de los principios de imparcialidad y equidad.

Debemos recordar que la Sala Superior al analizar los casos de los legisladores, por la naturaleza de su encargo y por su carácter bidimensional, ha concluido que es válido para este tipo de servidores públicos participar o asistir a un acto o evento de carácter partidista, político-electoral o proselitista, en días y horas hábiles, siempre que dicho hecho no implique el descuido de las funciones propias que tiene encomendadas como Senadores de la República o Diputados locales o federales, respectivamente, por resultar equiparable al indebido uso de recursos públicos (Criterio sostenido en SUP-REP-162/2018).

Este criterio no fue aplicado por la autoridad responsable a la hoy candidata y Presidenta Municipal de Solidaridad, porque no tomó en consideración la naturaleza del encargo que realiza. Es decir, a diferencia de los legisladores, los titulares del Poder Ejecutivo, de cualquier nivel de gobierno, por el tipo de facultades que detentan tiene mayor influencia en la ciudadanía y cuentan con atribuciones de

mando sobre toda la Administración pública Municipal, Estatal o Federal. Por tanto, el análisis que se realice sobre sus derechos individuales debe ser distinto al de los legisladores.

En ese sentido, la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-865/2017 estableció que la naturaleza de los poderes públicos es relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público. En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.

Así, por ejemplo, tratándose del Poder Ejecutivo, se analizó que éste es el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el poder legislativo y de los negocios del orden administrativo municipal, federal o local. Por tanto, su Titular, detenta una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano y dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

De ahí que era necesario que la autoridad responsable realizar un análisis más minucioso de las implicaciones que su criterio podría tener en el proceso electoral en curso, pues no era sólo su función salvaguardar el derecho de la candidata a hacer campaña, sino también evaluar de qué modo su criterio podría garantizar una conducta mesurada que equilibrara el ejercicio de dicho derecho frente al ejercicio de su encargo como servidora pública.

No debemos olvidar que ha sido decisión de la candidata el no separarse de su encargo como Presidenta Municipal de Solidaridad, por tanto, al tomar dicha decisión ha realizado un doble compromiso, por un lado, realizar campaña, pero también el seguir ejerciendo debidamente el cargo para el cual fue electa con antelación.

Bajo este contexto, todo servidor público al detentar su cargo tiene una obligación con la ciudadanía que los eligió como representantes de estar al pendiente de la Administración Municipal y ejercer debidamente sus funciones, por lo que faltar a



ese deber para atender un interés personal de carácter electoral implica un indebido ejercicio de la función pública que, a criterio de la Sala Superior, **resulta equiparable al indebido uso de recursos públicos.**

Por eso es que consideramos que el criterio del Tribunal Electoral de Quintana Roo es incorrecto, ya que deja al arbitrio de la propia candidata el determinar cuándo actúa con una u otra calidad, es decir, reduce el cumplimiento de sus funciones a una agenda que pueda establecer la misma candidata, cuando las facultades que detenta la Presidencia Municipal no se constriñen solo a actos de representación o cumplimiento de eventos, sino a una serie de actividades que requieren de la permanencia constante del Titular de la Administración Pública.

El **Bando de Gobierno para el Municipio Solidaridad, Quintana Roo** en su artículo 37 señala que el o la Presidenta Municipal es el titular del gobierno y de la administración municipal y será el responsable de ejecutar y comunicar las decisiones del Ayuntamiento y, contará con todas aquellas facultades que le concede la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, el presente Bando y las demás leyes y reglamentos.

La **Ley de los municipios del estado de Quintana Roo** señala en sus artículos 89 y 90 que el o la Presidente/a Municipal, es titular del Gobierno y de la Administración Pública Municipal. Será responsable de ejecutar y comunicar las decisiones del Ayuntamiento. Es su obligación residir en el Municipio durante el ejercicio de su periodo constitucional.

Tiene las siguientes **facultades y obligaciones**:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como los acuerdos y resoluciones que emita el Ayuntamiento.
- Aplicar, a través del procedimiento administrativo, las sanciones a los infractores de los reglamentos municipales, pudiendo delegar dicha facultad a los servidores públicos que estime conveniente.
- Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los Poderes Federales y Estatales, con los otros Ayuntamientos del Estado, con otras Entidades Federativas, con organismos privados y con la ciudadanía en general
- Planear, programar, coordinar, dirigir y evaluar el desempeño de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal.



- Convocar a las sesiones, conforme al Reglamento interior y presidirlas, teniendo en caso de empate, además de su voto individual, el voto de calidad.
- Presentar al Ayuntamiento Iniciativas de Reglamentos, Bando de Policía y Gobierno, y demás disposiciones administrativas de observancia general o de reformas y adiciones en su caso.
- Promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de los Reglamentos, Bandos de Policía y Gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, aprobados por el Ayuntamiento.
- Tomar la protesta de Ley a los Regidores y Síndico del Ayuntamiento.
- Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos del titular de la Secretaría General del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Contraloría Municipal, Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y las Direcciones de Ingresos y Egresos de la Tesorería Municipal.
- Nombrar y remover a los servidores públicos municipales cuya designación no sea facultad exclusiva del Ayuntamiento.
- Rendir al Ayuntamiento, entre el 11 y 20 de septiembre de cada año, un informe detallado sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal. Dicha sesión será pública y solemne; dicho informe también deberá contener las acciones instrumentadas en materia de igualdad y género, así como de prevención y sanción de la violencia y del delito;
- Proponer al Ayuntamiento, el número y composición de las diversas Comisiones que deberán constituirse en el Ayuntamiento.
- Integrar las Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
- Celebrar, a nombre del Ayuntamiento, los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración Pública Municipal, en las condiciones y términos que establezca el Reglamento Interior o los acuerdos específicos que dicte el Ayuntamiento.
- Vigilar que los integrantes de las Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, cumplan las funciones que se les han encargado e informar de su estado al Ayuntamiento.

- Vigilar que el gasto municipal se realice conforme al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento.
- Ordenar que se desarrollen sistemas contables y administrativos, que permitan un mejor control de la ejecución del gasto público municipal.
- Vigilar la correcta aplicación de las normas jurídicas y administrativas municipales de desarrollo urbano e imponer las sanciones por su incumplimiento.
- Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento, la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.
- Dirigir y vigilar la correcta prestación de los Servicios Públicos Municipales.
- Tener bajo su mando, los Cuerpos de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal, para la conservación del orden público, con excepción de las facultades reservadas al Gobernador del Estado y al Ejecutivo Federal de conformidad con la Constitución Federal.
- Otorgar a particulares, las concesiones o permisos sobre la prestación de los Servicios Públicos Municipales, siempre que no esté expresamente prohibido hacerlo, en las condiciones, modalidades y términos que establezcan los reglamentos respectivos.
- Solicitar licencia al Ayuntamiento para ausentarse del Municipio, por más de quince días.
- Mantener las relaciones que prevean los reglamentos y otras disposiciones administrativas, con los diversos organismos cívicos y de colaboración municipal que existan en el Municipio de su jurisdicción.
- Visitar los diversos centros de población del Municipio, para conocer sus necesidades y proveer a su resolución.
- Representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales o delegar esa representación a los Regidores cuya comisión esté relacionada con el asunto.
- Ejercer las atribuciones que le confieran las leyes federales o estatales.
- Cooperar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de normas relativas a salud pública, prevención de seguridad civil, educación, población, trabajo, culto religioso y procesos electorales en la forma y términos que establecen las leyes correspondientes.

- Presentar el proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos al Ayuntamiento para su aprobación. En el caso del Presupuesto de Egresos deberá considerar para el diseño y elaboración del mismo, la perspectiva de género; y Fracción reformada
- Las demás que le señalen los acuerdos, reglamentos y demás disposiciones administrativas.

Son atribuciones de la Presidencia Municipal, en materia de Seguridad Pública Municipal, las siguientes:

- Ejercer el mando sobre la Policía Preventiva Municipal y Tránsito Municipal, salvo lo dispuesto por el Artículo 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Establecer programas tendientes a evitar la comisión de delitos y proteger a las personas en sus bienes, posesiones y derechos.
- Dictar medidas para la observancia y cumplimiento de las disposiciones legales sobre seguridad pública.
- Ejecutar las directrices señaladas por las autoridades estatales en materia de seguridad pública.
- Cuidar que la organización y desempeño de los Cuerpos de Policía Preventiva Municipal y de Tránsito Municipal sea eficiente, pasándoles revista por lo menos una vez al mes; y
- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento relacionados con la seguridad pública.

Como se puede apreciar del listado de atribuciones que establece el marco jurídico municipal y estatal, respecto de las facultades del Titular de la Administración Municipal, desempeñar dicho cargo no es una labor que se puede realizar de forma itinerante o aleatoria, sin que sufra alguna afectación, por tanto, se considera que la interpretación realizada por el Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo, en cuando a que sólo estaba permitido realizar proselitismo en los días marcados como inhábiles por Ley era mesurado y tomaba en consideración no sólo el derecho de la candidata a realizar proselitismo, sino también garantizaba el cumplimiento de sus funciones como Presidenta Municipal y evitaba una confusión en los encargos que a la larga generara una vulneración a los principios de equidad e imparcialidad.

Es decir, establecer de forma clara que de lunes a viernes es la temporalidad en la que la candidata debe actuar en su calidad de servidora pública y que sólo los sábados y los domingos se quita dicha investidura y realiza proselitismo, da certeza también a los ciudadanos de cuándo estarán contando con su Presidenta Municipal, quien estará cumpliendo con su encargo y atendiendo los temas prioritarios de la administración. De lo contrario, se deja en estado de indefensión a los ciudadanos pues quien determinaría el día y hora en que estará atendiendo temas relacionados con su fusión es la propia candidata, ¿Cómo saber cuándo hay temas prioritarios que se dejaron de atender porque en ese día y ese horario se agendó un evento de campaña?

Es un tanto absurda la interpretación realizada por la autoridad responsable porque supedita el ejercicio de la función pública al cumplimiento de una agenda, cuando es sabido por todos que los temas municipales no respetan horarios ni agendas, por tanto, si ha sido decisión de la candidata no solicitar licencia a su encargo, ésta debe estar en el entendido de que su tiempo debe ser distribuido y que frente a un interés personal de reelegirse siempre estará por encima el cumplimiento de su función como Titular de la Administración Pública Municipal.

**iii. El principio de imparcialidad debe prevalecer sobre el derecho de realizar actos de campaña en todo momento de los servidores públicos que se postulan en elección consecutiva.**

El principio constitucional de imparcialidad consagrado en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, instituye una directriz hermenéutica para la aplicación de reglas jurídicas, dicho de otro modo, este principio constitucional sirve como base para la aplicación del ordenamiento jurídico reglamentario.

En este tenor, la prerrogativa para hacer campaña de los candidatos a cargos de elección popular, es un derecho que se encuentra reconocido en normas reglamentarias, tanto de carácter federal como local.

Así, se tiene que el principio constitucional debe prevalecer sobre la regla, ya que:

- a) El Principio constitucional contiene mandatos que se deben optimizar a través de las reglas;
- b) Colisiona con otros principios y bienes jurídicos tutelados constitucionalmente;
- c) Son interpretados sistemáticamente;

- d) Sirven como base y fundamento de todo ordenamiento jurídico;
- e) Actúan como directriz para la aplicación de las reglas jurídicas.

Mientras tanto, se tiene que las reglas jurídicas (normas reglamentarias) que establecen derechos, como el de hacer campaña, se encuentran subordinadas a la prevalencia de los principios constitucionales, debido a que las reglas tienen las siguientes características:

- a) Establecen supuestos de hecho y consecuencias jurídicas;
- b) La colisión con otras reglas se resuelve, mediante la premisa de la norma posterior y la norma especial;
- c) Se establecen dentro del marco factico realizable;
- d) No se requiere mayor esfuerzo argumentativo; y
- e) Se limitan a exigir un comportamiento concreto y determinado.

En este sentido, el principio de proporcionalidad y su aplicación en relación con la norma reglamentaria, debe prevalecer y aplicarse basada en la racionalidad y la razonabilidad como criterios para una valoración correcta de las disposiciones constitucionales y reglamentarias; elementos esenciales para las decisiones en torno al control de constitucionalidad.

El marco referido resulta relevante porque en el caso que se analiza al no existir una norma reglamentaria que establezca cuándo deben hacer campaña los candidatos o candidatas que detentan una doble calidad, existe la posibilidad de que la autoridad administrativa o, en su caso, la autoridad jurisdiccional, establezcan las reglas que se debe atender en tal caso. Sin embargo, dichas normas reglamentarias no deben vulnerar los principios rectores del proceso electoral como el de imparcialidad, equidad y el de certeza.

De ahí que la interpretación realizada por la autoridad responsable, quien a través de su sentencia establece una regla que dispone cuándo deben hacer campaña los candidatos que no se han separado del cargo, no debe ir en contra de dichos principios.

#### **iv. Deja de observar el régimen de sujeción especial de los servidores públicos.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los servidores públicos se encuentran a un régimen de derechos y deberes con mayor sumisión que ha denominado de "sujeción especial", categoría de la que derivan situaciones que constitucionalmente justifican limitar derechos fundamentales y aplicar principios para atender finalidades de interés general.



Lo anterior, se desprende de la tesis Tesis: I.4o.A.147 A (10a.), del rubro y texto siguiente:

*"RÉGIMEN DE SUJECCIÓN ESPECIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SU NOCIÓN Y LÍMITES. Todas las personas, en su calidad de administrados, generan relaciones jurídicas con la administración pública, lo que da lugar al uso de poderes y a la exigencia de deberes recíprocos de intensidad variable. Todo esto ocurre en una relación o plano desigual, en el cual la administración ejerce sus potestades públicas; por ello, se dice que son relaciones de supremacía, que la jurisprudencia y la doctrina denominan "de sujeción general", porque cualquier ciudadano puede estar inmerso en éstas, cuando pretende, por ejemplo, cumplir con sus obligaciones fiscales, pedir una licencia si quiere abrir un establecimiento comercial o pagar una multa derivada de una infracción; no obstante, esta sumisión no es absoluta, ya que está limitada por los derechos de los ciudadanos y por los principios que regulan la actividad administrativa. Por otra parte, existen relaciones que crean efectos de manera intensa o estrecha, actualizándose poderes y deberes más enérgicos, pues los sujetos tienen un régimen de derechos y deberes con mayor sumisión, a las que se les llama "de sujeción especial" que, en lo particular, se presentan cuando la administración actúa dentro de un círculo de intereses que le son propios en cuanto organización. Algunos ejemplos son los: militares, servidores públicos, concesionarios de un servicio público, presos o usuarios de ciertos servicios sociales o de interés general. **De esta última categoría de relaciones derivan situaciones que constitucionalmente justifican limitar derechos fundamentales y aplicar principios de derecho con una connotación peculiar o específica,** como sucede con el principio de legalidad, al admitir mayores márgenes de discrecionalidad, la emisión de regulación independiente y la relatividad de las reservas de la ley, en el entendido de que no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos, sino que, en ciertas situaciones jurídicas, esas prerrogativas son restringidas, incluso excluidas por razones objetivas, que atienden a finalidades de interés general, constitucional o legalmente establecidas, pero sin que sean admisibles o razonables las limitaciones que no respondan a tales exigencias o presupuestos. Por tanto, este régimen especial o diferenciado de sujeción no puede reputarse inequitativo si es que está provisto de una justificación objetiva y razonable a favor de privilegiar el interés general. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."*



En consecuencia, ante el régimen de sujeción especial al que se encuentran sujetos los servidores públicos resulta constitucionalmente válido que se restrinjan el derecho político electoral de hacer campaña cuando opta por no separarse del cargo y va en elección consecutiva. La restricción de no poder hacer campaña en todo momento va a la par de observar el principio de imparcialidad en todo momento. En consecuencia, el permitir que la candidata a Presidenta Municipal realice actos de campaña en días y horas hábiles se traduce en desvincularla del régimen de sujeción especial que como servidor público tiene.

Igualmente, al permitir que realice actos de campaña en todo momento implica que no exista una diferencia entre separarse del cargo y permanecer en el mismo, pues los efectos prácticos o materiales de la sentencia impugnada se traducen en que podrá realizar actos todos los días y horas. Lo que constituye desconocer las obligaciones y restricciones del régimen de sujeción especial que impone a los servidores el principio de imparcialidad.

Por lo que al fijar la posibilidad de hacer actos de campaña en todo momento deja de observar el régimen de sujeción especial al que se encuentran sujetos los servidores públicos y las obligaciones que les impone el artículo 134.

**v. La jurisprudencia y los precedentes de la Sala Superior relativos a la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas son aplicables a todos los servidores públicos.**

El principio de imparcialidad y neutralidad es un principio rector de la actuación de los servidores públicos que impone la obligación, en todo momento, de aplicar los recursos que tienen a su cargo sin influir en la contienda entre partidos políticos y el poder público no debe emplearse para incluir en el elector. Por ende, los candidatos que deciden no separarse de su cargo durante el periodo de campañas electorales están obligados a respetar en todo momento dicho principio. Por lo que el derecho de hacer campaña previsto en el artículo 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo es un derecho que se encuentra sujeto a observar las limitaciones que le impone el artículo 134 constitucional en sus párrafos séptimo y octavo.

Dicho de otra manera, el derecho de hacer actos de campaña se encuentra limitado a las directrices fijadas por la Sala Superior sobre el alcance del principio de imparcialidad en los actos de proselitismo electoral de los servidores públicos. Precedentes que a juicio del Tribunal responsable no eran aplicables al caso concreto por lo que establece que la candidata y servidora pública puede realizar actos de

campaña en días y horas hábiles, es decir, en todo momento. Realizando una interpretación diversa a la línea jurisprudencial de la Sala Superior.

La Constitución de Quintana Roo establece la posibilidad de que los presidentes municipales que sean propuestos como candidatos en elección consecutiva opten por separarse o no del encargo durante el transcurso de las campañas electorales. En este sentido, la legislación no impone una permanencia en el cargo sino que es un acto de decisión del candidato permanecer en el cargo por el que pretende ser electo de manera consecutiva. De allí que es un acto volitivo su permanencia en el cargo, por lo que dicha opción va aparejada de las limitaciones que como servidor público le impone el artículo 134 de la Constitución para participar en actos de proselitismo electoral. Para ello, el Acuerdo del IEQROO fijó las pautas de actuación de Laura Beristáin Navarrete para participar en actos de campaña a efecto de garantizar que la participación de los candidatos en la contienda electoral se realice en un plano de igualdad, evitando que los recursos que se encuentran bajo la responsabilidad de la Presidenta Municipal se apliquen con parcialidad e influyan negativamente en la equidad en la contienda.

Por lo que la sentencia impugnada al considerar que los precedentes no eran aplicables se aparta de la línea jurisprudencial de la Sala Superior, sobre las restricciones aplicables a los servidores públicos para asistir a actos de proselitismo electoral en días y hora hábiles, ya que pareciera que le pasa desapercibido que la ciudadana además de ser candidata sigue siendo servidora pública y justo las desventajas que tienen las personas que deciden continuar con su encargo durante la campaña es que deben atender a dos marcos normativas, los que rigen la actuaciones de las candidaturas y los que rigen los actos del servicio público.

En efecto, el Tribunal Electoral Local refiere que los criterios citados por el IEQROO no son aplicables al caso porque se trata de precedentes relacionados con la posible infracción de servidores públicos al asistir o participar en eventos proselitistas. De forma contraria, consideramos que los precedentes emitidos por la Sala Superior sí son aplicables y sirven de parámetro para dilucidar el conflicto en el cual nos encontramos, pues a través de éstos se establecen lineamientos relevantes por los cuales se garantiza que se cumpla con los principios de imparcialidad y equidad por parte de los servidores públicos.

Los diversos criterios emitidos por la Sala Superior establecen la forma en que los servidores públicos deben garantizar el cumplimiento de los principios de imparcialidad y equidad, en el caso que se analiza no se debe dejar de lado que la candidata sigue teniendo la calidad de servidora pública, por tanto, le son aplicables

todas reglas de la normativa electoral que rige su función, así como los criterios que respecto a la actuación de los servidores públicos ha realizado la máxima autoridad jurisdiccional. Por tanto, las reglas que ésta ha establecido para determinar cuando la actuación de un servidor público vulnera los principios citados también debieron ser tomados en consideración por la responsable al momento realizar su ponderación.

Como ya se ha establecido con antelación, la decisión tomada por el Instituto Electoral de Quintana Roo no es incongruente, ni ilegal, ya que ésta autoridad sí parte de la premisa de que está realizando la valoración de las actuaciones de una persona que detenta una doble calidad, por tanto, realiza una interpretación medida atendiendo a los criterios establecidos por la Sala Superior, tales como:

- La naturaleza de los Titulares de la Administración Pública no es la misma que la de los legisladores.
- Los legisladores pueden acudir en día y hora hábil a eventos partidistas o proselitistas por el tipo de funciones que realizan y por su carácter bidimensional.
- Los titulares de la Administración Pública encargados de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el poder legislativo y de los negocios del orden administrativo federal o local no tiene un horario establecido para el ejercicio de sus funciones, por tanto, sólo pueden acudir a actos proselitistas en días inhábiles.
- Todo servidor público está obligado al debido ejercicio de su encargo, por tanto, no puede priorizar un derecho personal sobre el cumplimiento de su deber en la función pública.
- Los candidatos que se presentan en reelección tiene una ventaja sobre los otros candidatos, por tanto, se debe ser muy estricto en la revisión de su actuación, con el propósito de que no use su encargo para beneficio de su candidatura, de ahí que sea necesario que la autoridad realice una vigilancia reforzada de sus actuaciones, a fin de evitar que se infrinjan los principios de imparcialidad y equidad.

A partir de las consideraciones vertidas es que consideramos que el Tribunal Electoral debió realizar una ponderación entre el derecho a ser votada de la candidata, por un lado, y los principios que rigen la actuación de los servidores públicos, por otro, con el objeto de que su interpretación no cause un menoscabo al proceso electoral.

Ahora bien, los precedentes que deja se observar el Tribunal responsable y que resultan aplicables para determinar cómo y cuándo pueden realizar actos de campaña

los servidores públicos que contienden en elección consecutiva sin separarse del cargo y las razones por las que se deben de atender, son las siguientes:

La tesis de jurisprudencia L/2015, que es clara en establecer lo siguiente:

**ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político. **En este sentido, cuando 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 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 la jurisprudencia trascrita, se corrobora la limitante que tiene la hoy Presidenta Municipal y candidata para hacer proselitismo en días hábiles. Esto es, al permanecer en el cargo, ostenta la calidad de servidor público y, además, en el cargo de presidenta municipal se encuentran jurídicamente obligada a realizar actividades permanentes en el desempeño del mismo, por lo que no se encuentra sujeta a un horario laboral determinado. Jurisprudencia que es aplicable al caso dado que el optar por permanecer en el cargo y contender en elección consecutiva, mantiene el régimen de sujeción especial y las restricciones que como servidor público conlleva. Dicho en otras palabras, no hay un régimen de excepción por ser candidata, considerar lo contrario como lo hace el Tribunal responsable implica que tenga el privilegio de decidir cuando actúa como servidor público y cuando como candidata, con el efecto de la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad.

Igualmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-903/2015 y SUP-JDC-904/2015 acumulados, sentencias en las que afirmó que los servidores públicos que tengan actividades en



las que no cumplan con jornadas laborales definidas, tienen la obligación de observar la naturaleza de su encargo, según los ordenamientos jurídicos federales, estatales o municipales, que regulen sus funciones. Precedentes, que contrario a lo señalado por el Tribunal responsable son aplicables al caso derivado de que: i) se trata de una servidora pública que ostenta el cargo de presidenta municipal; ii) dicho cargo es de los que no están sujetos a una jornada laboral definida; iii) tiene la obligación de observar el principio de imparcialidad en todo momento. Razones suficientes para que sea invocado pues el contender en elección consecutiva no desvincula que el cargo de presidente municipal sea de naturaleza permanente.

Así también, en los juicios SUP-REP-379/2015 y SUP-REP-383/2015 la Sala Superior señaló que *“el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una parte, obliga a los ciudadanos que ostentan un cargo público a que, en ejercicio de sus funciones, apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia; y, por la otra, a que el ejercicio de sus derechos de libre expresión y asociación no los distraiga del desempeño de sus funciones ni que al amparo de estos derechos humanos se realicen prácticas y conductas que, en realidad, supongan un quebrantamiento del deber de neutralidad con que deben comportarse”*. Precedentes, que contrario a lo expuesto por el Tribunal responsable, son aplicables al caso en concreto pues se refieren a las obligaciones de las personas que ostentan un cargo público, sin que se deba eximir de las mismas por que se contiene a un cargo en vía de elección consecutiva. Al contrario, se deben de interpretar con mayor rigor a efecto de no otorgar beneficios indebidos que afecten la equidad en la contienda.

Con base en lo anterior, se advierte que los servidores públicos, como en el caso que nos ocupa, se encuentran restringidos durante los horarios laborales para acudir o llevar a cabo actividades relativas a actos proselitistas durante los procesos electorales, con el fin de no incurrir en alguna vulneración a la normativa que establece el propio artículo 134 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 166 Bis de la Constitución de Quintana Roo, 400 fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo y al Acuerdo INE/CG-694/2020

Se corrobora que la Presidenta Municipal y Candidata de referencia quebranta el principio de imparcialidad en el proceso electoral que se desarrolla, al asistir a eventos proselitistas al mismo tiempo en que desempeña el cargo de Presidenta Municipal, ya que la Sala Superior, además de los criterios antes señalados, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-REP-88/2019 y sus acumulados, estableció que *“tratándose de la figura de las y los presidentes municipales, no existe base para entender que se encuentra bajo un régimen de horario en días*

*hábiles de manera ordinaria; esto es, por regla general, durante el periodo para el que son electos, los presidentes municipales tienen la calidad y responsabilidad de la función pública, por el cargo y la actividad que desempeñan, como titulares del máximo órgano de gobierno a nivel municipal”.*

Por ello, el dispositivo constitucional antes invocado, en relación con los criterios adoptados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son claros en establecer que los presidentes municipales no se encuentran sujetos a un horario laboral para desempeñar el cargo por la importancia de la función que desempeñan, y, por lo tanto, están impedidos para realizar actos de proselitismo dentro de las campañas electorales. Esta obligación, tiene la finalidad de que no exista una influencia o ventaja indebida en la competencia electoral, mediante la utilización de recursos públicos a cargo de los servidores públicos.

Cabe señalar que el Acuerdo INE-CG-694/2020 establece la prohibición de los servidores públicos de asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales. Tampoco podrán realizar eventos masivos de difusión de logros o inauguración de obras, una vez iniciadas las campañas electorales.

Por ello, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral, estableció que aquellos funcionarios públicos que opten por la reelección 2021, podrán permanecer en su cargo debiendo observar permanentemente las reglas que rigen la difusión de propaganda gubernamental y el uso de recursos públicos a nivel constitucional y legal, en aras de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad que rigen los procesos electorales.

Esta norma reglamentaria establece que quienes opten por la reelección, deben abstenerse de utilizar con fines proselitistas los recursos inmobiliarios, mobiliarios, de transporte, de gestión y comunicación social, cualquiera que sea su denominación, de los que goza en virtud de su cargo público; de usar al personal que se encuentra a su cargo; y utilizar las transmisiones públicas, tales como las sesiones de cabildo, comisiones, comités, grupos de trabajo y eventos en general con motivo del ejercicio de su función, entre otras, con el fin de posicionarse y hacer proselitismo a su favor.

Ello, con el objeto de impedir que la propaganda gubernamental que se difunda por cualquier medio, implique promoción y posicionamiento del servidor público que se reelige, evitando la intromisión de factores o actores externos que rompan la



equidad en la contienda electoral, entendido este principio como rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en un proceso electoral se realice en condiciones de justicia e igualdad, impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado.

Este principio rige todo el sistema electoral e implica, entre otras cuestiones, la neutralidad de las autoridades públicas y la prohibición de aprovecharse o beneficiarse de los recursos públicos de los que dispone para obtener una ventaja indebida.

- vi. **Omisión de aplicar el test de proporcionalidad para determinar el horario en que pueden realizar actos de campaña al ser postulada en elección consecutiva y sin separarse del cargo.**

El principio de proporcionalidad como técnica jurídica y argumentativa, se encamina a determinar una intervención del órgano jurisdiccional ajustado a los principios constitucionales, en este caso, al principio de imparcialidad contenido en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional invocado.

Este principio de proporcionalidad, para ser constitucionalmente legítimo, debe ponderar los sub principios de:

- a) Idoneidad. – Toda intervención en los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar el fin constitucionalmente legítimo, como en el caso lo es el principio de imparcialidad;
- b) Necesidad. – La intervención de derechos fundamentales debe realizarse con la medida más favorable para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar su objetivo; y
- c) Proporcionalidad. – La importancia del objetivo que persigue la intervención en el derecho fundamental debe estar en una relación adecuada con el significado del derecho intervenido. Dicho de otro modo, las ventajas que se obtengan mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ello implica a su titular y para la sociedad en general.

En el presente asunto, la premisa o principio constitucional de imparcialidad constituye la norma legal demandada, que se traduce en que no se deben usar recursos públicos con fines electorales.

El derecho de la norma reglamentaria intervenido o cuestionado, constituye la prerrogativa de los candidatos que no se han separado del cargo para hacer campaña.

El fin de la norma constitucional es proteger el principio de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales, sin dejar de lado el derecho de realizar actos proselitistas de los servidores públicos que son candidatos; es decir, que no exista una ventaja indebida por parte de aquellos que gozan de recursos públicos a su disposición.

La necesidad de ponderar el principio constitucional de imparcialidad, resulta preponderante ya que las normas o regulaciones reglamentarias no logran ese fin.

En el presente caso y ante la falta de regulación precisa respecto a los horarios en que los funcionarios públicos emanados del voto popular que pretenden reelegirse sin separarse del cargo, el Tribunal responsable omite ponderar los criterios de la Sala Superior sobre la restricciones de los servidores públicos para asistir a actos proselitistas en días hábiles y el derecho de los candidatos, en vía de elección consecutiva sin separarse del cargo, de hacer actos de campaña. Ya que, ante la colisión del principio constitucional de imparcialidad con el derecho de hacer campaña previsto en la norma reglamentaria, el Tribunal responsable se encontraba compelido para aplicar el criterio de ponderación y sopesar el principio constitucional para determinar su prevalencia sobre un derecho reglamentario cuyos mecanismos de aplicación no se encuentran definidos.

Este método de ponderación es apropiado en el caso concreto para la resolución del presente conflicto, en tanto que no es posible plenamente, en forma simultánea aplicar el principio constitucional de imparcialidad y un derecho de realizar actos proselitistas sin separarse del cargo. Esta ponderación debe estar basada en la importancia en la prevalencia de la imparcialidad, como premisa de la equidad en los procesos electorales, por ser un valor constitucional de dimensiones objetivas.

- vii. **Incorrecta aplicación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, para fijar los horarios en que se pueden realizar actos de campaña por los servidores públicos que contienden en elección consecutiva sin separarse del cargo.**

El Tribunal Electoral local, emitió una sentencia contraria a derecho, pues determinó los horarios en que la presidenta municipal y candidata puede hacer actos de

campaña y solicitar el voto a su favor, basándose en una norma reglamentaria de carácter **local**, completamente inaplicable al caso concreto.

Como se puede ver, en relación a los “horarios laborales de la presidenta municipal y candidata”, la responsable indebidamente determina con base en los artículos 25 y 32 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, que:

- a) Su jornada de trabajo es de 8 horas y, que, en las horas excedentes, puede hacer campaña;
- b) Que los sábados y domingos de cada semana puede hacer campaña, por ser días obligatorios de descanso;
- c) Que puede hacer campaña en los días inhábiles determinados por la Ley;
- d) Que puede hacer campaña incluso en días y horas hábiles, siempre y cuando ello no contravenga las funciones de su encargo;
- e) Que la única limitante es que en su horario laboral no debe hacer campaña y que cuando haga campaña, no debe ostentarse como presidenta municipal.

Considera que los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación invocados por el Instituto Electoral de Quintana Roo en el acuerdo primigenio, no son aplicables en caso de reelección, al suponer que se circunscriben a criterios utilizados en torno a la asistencia de servidores públicos en día hábil y/o en día y hora hábil, ponderando la normativa local antes invocada, por encima del principio constitucional de imparcialidad ya estudiado.

Con base en lo anterior, es evidente que el Tribunal Electoral ahora responsable emitió una sentencia totalmente ilegal y viola flagrantemente el principio de imparcialidad tutelado por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 166 Bis de la Constitución de Quintana Roo, 400 fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo y al Acuerdo INE/CG-694/2020.

Se equivoca la responsable al determinar que el horario laboral de la Presidenta Municipal se debe determinar en base a los artículos 25 y 32 de Ley de los Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo.

Ello, en virtud que las disposiciones contenidas en esta Ley de los Trabajadores, **no son aplicables para los servidores públicos emanados del voto popular**, sino para los trabajadores que sean contratados para prestar sus servicios bajo el

régimen de base, de confianza o supernumerarios, en términos de lo que establecen los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley en comento:

**ARTICULO 9.-** Los trabajadores a que se refiere esta Ley, se dividen en:

- I.- Trabajadores de confianza.*
- II.- Trabajadores de base.*
- III.- Trabajadores supernumerarios.*

**ARTICULO 10.-** Son trabajadores de confianza:

*(I a la III) ...*

*IV.- En los Ayuntamientos:*

*A).- Los que integran la Planta del Despacho del Presidente Municipal y aquellos cuyo nombramiento y ejercicio requieran la aprobación expresa del Presidente Municipal o del Ayuntamiento.*

*B).- El Secretario del Ayuntamiento, el Oficial Mayor, el Tesorero, el Contralor, los Directores y Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Jefes y Subjefes de Area y Oficina, los Oficiales del Registro Civil, los Auditores, Programadores, Auxiliares de Informática, Operadores del Sistema de Cómputo, Capturistas, que operen Datos Presupuestales, Contables y Financieros, Inspectores, Supervisores, Investigadores Científicos, Asesores, Capitanes, Patrones o Sobrecargos de Embarcaciones, Draga o Aeronaves, Bodegueros, Almacenistas, Recaudadores de Rentas, Cajeros Pasantes y en general todos los trabajadores que manejen Fondos o Valores, los Auditores y todo el personal que practique auditorías o participen directamente en ellas.*

*C).- Los Miembros de las Alcaldías y el personal que preste sus servicios a las mismas, con excepción de las Secretarías que no lo sean del Alcalde, del tesorero o de los Concejales, y de los Directores y Jefes de Departamento de dicha Alcaldía, y el personal de Intendencia. D).- Los Presidentes y Vocales ejecutivos de Juntas, Consejos, Fideicomisos y Comisiones y las Secretarías o Secretarios Privados, Particulares o Auxiliares.*

*E).- Todos los Miembros de las diversas corporaciones de Seguridad Pública y Tránsito.*

*F).- El personal de las Cárceles Municipales, con excepción de las Secretarías Taquimecanógrafas y el personal de Intendencia.*

*G).- Los Secretarios o Secretarías Particulares, Secretarios Privados, Secretarios Auxiliares y Auxiliares del Presidente Municipal, Síndico y Regidores, Tesorero, Contralor y Directores y Jefes de Departamento.*

H).- Los que de acuerdo a la naturaleza del trabajo desempeñado y sus funciones determine el nombramiento respectivo.

**ARTICULO 11.-** Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, consecuentemente, serán inamovibles. Los trabajadores de base de nuevo ingreso, no serán inamovibles sino transcurridos seis meses de laborar ininterrumpidamente sin nota desfavorable en su expediente.

**ARTICULO 12.-** Son trabajadores supernumerarios aquellos cuya relación contractual está sujeta a las necesidades del servicio o a la partida presupuestal correspondiente, dicha relación contractual terminará de plano y sin responsabilidad para los Poderes, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados, precisamente al concluirse las necesidades del servicio o al agotarse la partida presupuestal respectiva.

De los artículos antes invocados, se observa que los trabajadores que deben sujetarse a dichas normas, son todos aquellos que sean objeto de un nombramiento por parte del Presidente Municipal o del Ayuntamiento (cabildo), **no así aquellos que emanan del voto popular en el ámbito municipal, como son los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores** ya que su responsabilidad es distinta.

En virtud de ello, es claro que el régimen de ocho horas diarias por dos días de descanso, no es aplicable como horario laboral para los Presidentes Municipales, ya que, a diferencia de los trabajadores contratados, estos ediles tienen un desempeño permanente del cargo y gozan de recursos públicos a su disposición, lo que marca una naturaleza distinta en el origen y desempeño de sus funciones, ya que no existe base para entender que se encuentran bajo un régimen de horario en días hábiles de manera ordinaria; esto es, por regla general, durante el periodo para el que son electos, los presidentes municipales tienen la calidad y responsabilidad permanente de la función pública, por las características del cargo y la actividad que desempeñan, como titulares del máximo órgano de gobierno a nivel municipal.

Entonces, la determinación del Tribunal local en este sentido, es completamente ilegal, ya que no es viable fijar un horario laboral a los funcionarios públicos emanados de voto popular, con base en una ley que regula las condiciones laborales de los trabajadores, cuya naturaleza de su contratación es distinta a la de un funcionario público electo popularmente.



Con base en lo anterior, y toda vez que el razonamiento y fundamento utilizado por el Tribunal responsable en cuanto al horario laboral de la Presidenta Municipal es ilegal, también resulta ilegal y violatorio del principio de imparcialidad en comento, la determinación consistente en que la Presidenta Municipal podría realizar actos de campaña fuera de una supuesta jornada laboral de ocho horas, los sábados y domingos, así como incluso, en horario laboral cuando no se contrapongan sus actividades de trabajo con las de campaña.

Esa Sala Regional debe revocar la sentencia recurrida, ya que como se ha expuesto, la interpretación realizada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo para determinar el horario en que puede hacer campaña la Presidenta Municipal de Solidaridad que ha optado por la reelección del cargo sin separarse del mismo, dicha determinación es ilegal y se encuentra sustentada en una ley local que no es aplicable al caso.

Por ello, se solicita que en la resolutoria que recaiga a este asunto, se hagan prevalecer los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a los días y horas en que los servidores públicos emanados del voto popular pueden realizar actos proselitistas de campaña, con el fin de salvaguardar el principio de imparcialidad contenido en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este precepto constitucional, es claro en establecer la obligación que los servidores públicos de la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, tienen todo el tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos, sin interferir o influir en la competencia electoral.

La esencia de esta disposición legal, radica en que todos los servidores públicos que tengan a su cargo recursos, deben abstenerse de utilizarlos para beneficiarse a sí mismos (para reelegirse) o a otros candidatos o partidos, ello con el fin de que prevalezca el principio de equidad en la contienda electoral, sea cual fuere la etapa del proceso.

En el caso que nos ocupa, es evidente que la actual Presidenta Municipal y candidata Laura Esther Beristáin Navarrete, al realizar actos proselitistas para obtener el voto a su favor y reelegirse, al mismo tiempo en que se desempeña como Presidenta Municipal, utiliza recursos públicos para promover su candidatura, ya que, por un lado, asiste a eventos de carácter proselitista dentro de su horario de labores y devengando un salario; y por otro aprovecha los eventos "oficiales" organizados por y con recursos del Ayuntamiento para asistir como figura principal



bajo el pretexto de ser la Presidenta Municipal, y convertir estos eventos "oficiales" en actos de campaña a su favor.

Conforme a los criterios establecidos por la Sala Superior, es claro que la Presidenta Municipal y al mismo tiempo candidata antes referida, se encuentra impedida para realizar actos proselitistas y de campaña en días hábiles, comprendidos éstos de las 00:00 a las 24:00 horas de lunes a sábado; ello, en virtud que los Presidentes Municipales tienen actividades permanentes en el desempeño del cargo público y los únicos días que pueden apartarse de éste para realizar actividades proselitistas, son los días domingo de cada semana y aquellos días que la propia Ley los determine como inhábiles.

## **2. LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA.**

El marco normativo vigente establece en los artículos 41, fracción V, 116, fracción IV, inciso b), 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, que, en el ejercicio de la función electoral, serán principios rectores los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En este sentido, garantizar la celebración de elecciones libres supone, entre otros aspectos, tutelar la equidad de la contienda, lo que se traduce en una de las funciones de la autoridad electoral en un sistema democrático.

La equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en las elecciones lo hagan en condiciones de justicia e igualdad, sin alguna ventaja o influencia indebida respecto de las y los demás, lo que tendrá como consecuencia elecciones libres y auténticas.

La equidad conlleva que existan las mismas condiciones para la participación en las contiendas electorales. La equidad electoral se traduce en una competencia política justa, para quienes contienden en el proceso electoral y elimina las ventajas injustas que algún o alguna participante pudiera tener.

En este tenor, en el caso concreto, permitir que la candidata a Presidenta Municipal, en elección consecutiva, Laura Beristáin quien optó por no separarse del cargo, realice actos de campaña en días y horas hábiles es contrario al principio de equidad, pues le otorga una ventaja indebida sobre los demás contendientes.

La calidad de Presidenta Municipal que ostenta le otorga ante el electorado una situación de ventaja que debe ser contenida a través de las limitaciones que le imponen los principios de imparcialidad y neutralidad a efecto de preservar el principio de equidad en la contienda.

El haber optado por no separarse del cargo y matener la doble calidad de candidata y de presidenta municipal le implica el deber de observar los principios de neutralidad e imparcialidad, por lo que es incorrecto que el Tribunal Electoral Local afirme que los precedentes invocados por el IEQROO en el acuerdo modificado no eran aplicables al caso de elección consecutiva, pues deja de observar que dichos precedentes son precisamente relacionados con la calidad de servidor público, calidad que mantiene la candidata a Presidenta Municipal, por lo que los mismos le son aplicables.

Esto es así, porque al considerar que está sujeta a un horario laboral de 8 horas conforme a la Ley laboral aplicable a los servidores públicos de Quintana Roo, es desconocer el origen de elección popular del cargo que ostenta.

### 3. VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD ELECTORAL

La consideración de que los precedentes invocados por el IEQROO en el Acuerdo IEQROO/CG/A-000-2021 no eran aplicables al caso concreto, en el que una candidata registrada contiente al cargo de presidenta municipal mediante la figura de la reelección, sin separarse del cargo, para determinar los horarios en los cuales puede realizar campaña, parte de un argumento falaz al estimar que los precedentes invocados se refieren a “ la temática alrededor del cual se circunscriben los criterios utilizados por la responsable, **es la asistencia de servidores públicos a actos de proselitismo en día y/u hora hábil**, situación a todas luces distinta a la que fue materia de la consulta, específicamente a los horarios en los cuáles puede realizar campaña electoral una candidata que pretende la reelección del cargo que detenta sin que se haya separado del mismo.” El argumento expuesto en la sentencia artificioosamente evade el punto central que es la doble calidad que ostenta Laura Beristáin Narvarrete, como servidora pública y como candidata y si esa doble calidad le reporta limitantes en el horario para realizar actos de campaña. Por ende, los precedentes sobre la asistencia de servidores públicos a actos de proselitismo electoral en horas y días hábiles, le son aplicables al mantener la calidad de servidora pública al no existir razón para eludirlos pues precisamente un acto de campaña es un acto de proselitismo electoral.

En este tenor, la sentencia impugnada se aparta del principio de integridad electoral pues bajo una supuesta interpretación a favor de los derechos de la candidata a Presidenta Municipal de realizar actos de campaña todos los días y horas, permite la vulneración del principio de imparcialidad.

Cabe señalar, que el principio de integridad electoral "indica contar con elecciones que se basen en principios democráticos de sufragio universal, igualdad política, protección a los derechos humanos, regulados en las constituciones y tratados internacionales, y aplicados con imparcialidad, transparencia y profesionalismo en todas las fases del proceso electoral".<sup>2</sup>

Por lo que implica que los jueces están llamados a observar que más allá del aparente acatamiento a las reglas del juego, si en los casos que se ponen a su consideración se intenta manipular al electorado, a las instituciones o a las propias normas electorales, para obtener un beneficio indebido<sup>3</sup>. Situación que soslaya el Tribunal Electoral local pues pasa por alto que las reglas de participación de los servidores públicos en actos de proselitismo electoral han sido fijadas por la Sala Superior y son claras y aplicables a todos los servidores públicos, incluyendo a los que optan por no separarse del cargo cuando contienden en elección consecutiva, por lo que la pretensión de la candidata Laura Beristáin Navarrete tuvo como única finalidad obtener un beneficio indebido de la situación en la que se colocó por decisión personal al optar por no separarse del cargo. Situación que debió ser valorada por el Tribunal responsable y no permitir que se haga un ejercicio abusivo de un derecho.

Ante ello, el Tribunal Electoral se quivoca al privilegiar un derecho de hacer campaña sobre un principio constitucional, resolver las controversias de modo tal que se garantice la confianza pública y se fortalezca la legitimidad del proceso electoral en su conjunto.

## **VI. OFRECIMIENTO DE PRUEBAS**

**1. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** Consistente en todo el expediente que motivó el acto que por esta vía se impugna y en todo lo que favorezca a los intereses de mi representado.

Por lo antes expuesto, atentamente solicito:

---

<sup>2</sup> Sup-Rap-749/2017 y sus acumulados.

<sup>3</sup> De la Mata Pizaña, Felipe. Rosalía Bustillo Marín. La Justicia Electoral Principalista. Ed. Tirant lo blanch. Pag. 115.

**PRIMERO.** - Se me tenga por acreditada la personalidad con la que comparezco, se admita el presente Juicio de Revisión Constitucional Electoral por satisfacer los requisitos de tiempo y forma, y una vez agotadas las etapas procesales respectivas, se estimen fundados los agravios aducidos.

**SEGUNDO.** Se revoque la sentencia impugnada y se confirme el acuerdo IEQROO/CG/A-127-2021 emitido por el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.

PROTESTO LO NECESARIO

Chetumal Quintana Roo a 4 de mayo de 2021

A black rectangular box used to redact the signature of Oscar Eduardo Bernal Ávalos.

OSCAR EDUARDO BERNAL ÁVALOS  
REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL  
Y DE LA COALICIÓN "VA POR QUINTANA ROO"