

Justicia electoral en acción. Diálogo entre academia y judicatura

Juan Jesús Garza Onofre
Javier Martín Reyes
Coordinación

Justicia electoral en acción.
Diálogo entre academia
y judicatura

Justicia electoral en acción.

Diálogo entre academia y judicatura

Paulina Barrera Rosales

María Elisa Franco Martín del Campo

Juan Jesús Garza Onofre

Mariano Alejandro González Pérez

Israel Herrera Severiano

Luis Osbaldo Jaime García

Javier Martín Reyes

Pedro Salazar Ugarte

Pablo Roberto Sharpe Calzada

Karen Elizabeth Vergara Montufar

Juan Jesús Garza Onofre

Javier Martín Reyes

Coordinación

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



México, 2024

348.044
S765t

Justicia electoral en acción. Diálogo entre academia y judicatura / Paulina Barrera Rosales [y otros nueve] ; Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes, coordinadores. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024. 1 recurso en línea (294 páginas). (De Bolsillo)

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-705-2

1. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sentencias - Jurisprudencia. 2. Equidad de género. 3. Principios constitucionales - Principio de inviolabilidad constitucional. 4. Propaganda electoral. I. Barrera Rosales, Paulina, autora. II. Garza Onofre, Juan Jesús, coordinador. III. Martín Reyes, Javier, coordinador. IV. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De Bolsillo

*Justicia electoral en acción.
Diálogo entre academia y judicatura*

1.ª edición, 2024.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfono: 55-5728-2300.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra
son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-705-2

Sala Superior

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Comité Académico y Editorial

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Dra. Blanca Heredia Rubio

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Presentación	13
--------------------	----

Estudio introductorio. Diálogo entre academia y judicatura	17
---	----

Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes

Sentencias relevantes en 2022

SUP-RAP-289/2022. Obligación de publicar la información
curricular y la identidad de las candidaturas en las elecciones
federales y locales

Publicidad de la información curricular y la identidad de las candidaturas	29
---	----

Luis Osbaldo Jaime García

Acceso a la información y los derechos políticos en México. SUP-RAP-289/2022	55
---	----

María Elisa Franco Martín del Campo

SUP-REC-223/2022 y acumulado.	
Reincorporación de Jaime Bonilla al Senado de la República	
Ser o no ser. O sobre una interpretación (posible) de la simultaneidad en la función pública	83
<i>Mariano Alejandro González Pérez</i>	
Reincorporación al Senado de la República. Licencia para ocupar el cargo de gobernador	111
<i>Karen Elizabeth Vergara Montufar</i>	
Activismo y formalismo. El inconstitucional regreso de Jaime Bonilla al Senado	143
<i>Javier Martín Reyes</i>	
SUP-REP-362/2022 y acumulados.	
Suspensión del modo honesto de vivir por la vulneración de principios constitucionales	
Suspensión del modo honesto de vivir por la vulneración de principios constitucionales	177
<i>Pablo Roberto Sharpe Calzada</i>	
Entre inacciones y panaceas absolutas. Complejidad actual de la eficacia del derecho	209
<i>Juan Jesús Garza Onofre</i>	

SUP-JDC-1479/2022 y acumulado.

Atribuciones del Comité Técnico de Evaluación, paridad de género y diferenciación entre Presidencia y consejerías en el proceso de elección de consejeras y consejeros del Instituto Nacional Electoral

Proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación	237
---	------------

Israel Herrera Severiano

Género, paridad y alternancia en la mesa de las judicaturas electorales	247
--	------------

Pedro Salazar Ugarte

SUP-REP-709/2022 y acumulado.

Uso de la imagen caricaturizada del presidente de la república

Hacer caricatura de la política. Prohibición de los amitos en las campañas electorales	267
---	------------

Paulina Barrera Rosales

Autorías y colaboraciones	291
--	------------

Presentación

En el contexto altamente complejo del ámbito político-electoral de México, en el cual las determinaciones adoptadas por el Poder Judicial federal desempeñan un papel esencial para el respaldo y la consolidación de la democracia, el análisis de sentencias constituye un pilar fundamental para la interacción crítica entre la comunidad académica y los árbitros electorales. En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se complace en presentar esta obra académica que se suma de manera ineludible a esta crucial interacción: *Justicia electoral en acción. Diálogo entre academia y judicatura.*

Este libro, coordinado por Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes, ha surgido como respuesta a la imperiosa necesidad de llevar a cabo un análisis de índole crítica y reflexiva respecto de algunas de las sentencias más controversiales y emblemáticas emitidas por el TEPJF en los casos presentados en 2022. En su introducción, los coordinadores hacen hincapié en la trascendencia de evitar emitir juicios precipitados y superficiales, subrayando que la conversación mesurada y reflexiva entre el Tribunal y la comunidad académica se erige como un componente ineludible, incluso en los momentos de mayor desafío.

Además, esta obra constituye un ejemplo patente de la evolución que ha experimentado la dinámica del análisis crítico de las sentencias judiciales en México, en especial en la última década. Afortunadamente, con el correr del tiempo, en la justicia electoral se ha consolidado gradualmente la premisa fundamental de que el escrutinio riguroso de las autoridades comiciales no representa ni una amenaza ni una descalificación a las instituciones, sino, más bien, una faceta esencial de la retroalimentación y del diálogo que se requieren para robustecer la legitimidad de cualquier Poder Judicial en el contexto de una democracia.

Simultáneamente, como explican los coordinadores de esta obra, en el ámbito académico se ha arraigado la firme convicción de la necesidad de abordar de manera sistemática las decisiones judiciales en materia electoral, en específico aquellas emanadas de la Sala Superior del TEPJF. En este sentido, Garza Onofre y Martín Reyes enfatizan que la rigurosidad, la seriedad y la responsabilidad social son los principios rectores que orientan este trabajo académico.

Siguiendo esa lógica, el libro *Justicia electoral en acción. Diálogo entre academia y judicatura* se centra en el minucioso análisis de cinco determinaciones de suma relevancia para la justicia electoral en México. Con el propósito de lograr una comprensión integral, dichas decisiones son examinadas no solo desde una perspectiva académica, sino también desde la óptica de la práctica jurisdiccional. Como los lectores podrán apreciar, esta obra cuenta con la contribución de cinco personas académicas y cinco

integrantes de las ponencias de la Sala Superior del TEPJF. Las sentencias seleccionadas destacan tanto por su importancia jurídica como por su trascendencia pública; estas son:

- 1) SUP-RAP-289/2022. Obligación de publicar la información curricular y la identidad de las candidaturas en las elecciones federales y locales.
- 2) SUP-REC-223/2022 y acumulados. Reincorporación de Jaime Bonilla al Senado de la República.
- 3) SUP-REP-362/2022 y acumulados. Suspensión del modo honesto de vivir por la vulneración de principios constitucionales.
- 4) SUP-JDC-1479/2022 y acumulado. Atribuciones del Comité Técnico de Evaluación, paridad de género y diferenciación entre Presidencia y consejerías en el proceso de elección de consejeras y consejeros del Instituto Nacional Electoral.
- 5) SUP-REP-709/2022 y acumulado. Uso de la imagen caricaturizada del presidente de la república.

Este libro testimonia el firme compromiso del TEPJF en pro de la mejora continua de la rendición de cuentas y la justicia electoral en México. Por medio del diálogo sostenido entre la academia y la judicatura, se alberga la esperanza de que estas reflexiones y este análisis contribuyan al fortalecimiento de la democracia constitucional en el país. El Tribunal Electoral desea expresar su profundo agradecimiento por la colaboración y la receptividad de todas las personas involucradas en este proyecto y aspira a que esta obra se convierta en un valioso recurso para aquellas personas interesadas en comprender y perfeccionar el sistema electoral mexicano.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Estudio introductorio. Diálogo entre academia y judicatura

Juan Jesús Garza Onofre

Javier Martín Reyes

Hace ya algunos años, poco antes de una de las mayores crisis institucionales que enfrentó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), quienes suscriben coordinaron un libro para analizar algunas de las sentencias más controvertidas y emblemáticas de dicho organismo jurisdiccional, de cara a la elección federal de 2021; se decidió titularlo *Ni tribunal ni electoral* (Garza y Martín, 2021). En su introducción, se resaltaba la necesidad de evitar las críticas y los diagnósticos apresurados o cortoplacistas, que poco abonan al entendimiento de un sistema tan complejo y dinámico como el político-electoral en México. Se

decía, y hoy en día se sigue sosteniendo, que el diálogo entre el Tribunal y la academia es indispensable, incluso en las circunstancias más adversas.

En aquella ocasión se tuvo la fortuna de que la profesora Ana Laura Magaloni realizara el prefacio de la obra. En dicha contribución, reflexionaba acerca de cómo, en más o menos una década, había cambiado radicalmente la dinámica de analizar con ojo crítico las sentencias desde el ámbito académico, entendiendo este ejercicio no como una afrenta personal a las personas juzgadoras, sino como un ejercicio de rendición de cuentas en una democracia. En palabras de Magaloni,

en México, ya es algo común que las cabezas del Poder Judicial de la Federación anticipen que sus sentencias serán analizadas críticamente por, al menos, tres sectores: la academia, la profesión legal y la opinión pública. Ello es parte de la retroalimentación y diálogo que existe entre los jueces y la sociedad, el cual es indispensable para afianzar la legitimidad de cualquier Poder Judicial en una democracia. (Magaloni, 2021, p. 15)

Por fortuna, el análisis de las decisiones que se toman en la justicia electoral ya no es algo extraordinario ni se lleva a cabo exclusivamente durante los procesos electorales. Dicho ejercicio se realiza con mayor frecuencia día tras día y se impulsa desde múltiples instituciones y espacios intelectuales y de divulgación. Esto ocurre no solamente porque el TEPJF ocupa un papel cada vez más preponderante en el debate público y en el foro jurídico, sino también porque desde la academia se ha reforzado la convicción de que es indispensable estudiar de manera sistemática las decisiones que se toman en la judicatura.

Quienes suscriben se encuentran convencidos de que el trabajo académico, especialmente en los tiempos que corren, debe realizarse con rigor y seriedad, ser consciente de sus alcances metodológicos y, sobre todo, asumir la responsabilidad social que implica analizar el trabajo de instituciones tan fundamentales para la democracia constitucional mexicana como el Tribunal Electoral. Se piensa, en suma, que la mejor academia es

aquella que, manteniendo su independencia y honestidad intelectual, reconoce la importancia del diálogo pausado, plural y colectivo.

De ahí que, antes que proponer cambios refundacionales a partir de elucubraciones improvisadas, hoy más que nunca, valga la pena dialogar con los operadores de la justicia electoral, a fin de contar con diagnósticos más precisos respecto a lo que funciona bien y a lo que puede —y debe— mejorarse.

El derecho electoral, mucho más que otras áreas del derecho, se encuentra en constante cambio y movimiento, además de que sus operadores institucionales se encuentran sometidos a las más variadas presiones. Justamente por eso es indispensable que las decisiones de los árbitros electorales no se analicen desde visiones aisladas, no sean presas del comentario estrictamente oportuno ni se limiten a comentarios coyunturales. Se considera, por lo tanto, que es indispensable promover un diálogo más pausado y sereno, que combine la reflexión teórica y la práctica jurisdiccional, pues de esa manera es posible contar con una mejor rendición de cuentas.

Hoy se puede decir, con gusto, que durante los últimos años esta integración de la Sala Superior ha hecho esfuerzos por promover este tipo de diálogo. Prueba de ello es que al año siguiente de la publicación de *Ni tribunal ni electoral* la Escuela Judicial Electoral (EJE) invitó a quienes suscriben a coordinar esta obra, que busca fomentar el intercambio de ideas entre la academia y la judicatura. No se trata, por supuesto, de una iniciativa aislada; la EJE recién emprendió un conjunto de proyectos académicos para dar un seguimiento constante a algunos de los temas y las decisiones más importantes para la justicia electoral. Así, se han publicado últimamente libros colectivos en los que participan personas académicas de las más variadas instituciones, tales como *Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa* (Abreu, 2022); *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma* (Concha y Garza, 2022); *La justicia electoral como garante de derechos humanos. Comentarios a sentencias relevantes* (Caballero, 2022), y *Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica* (Xopa, 2023).

De cara al proceso electoral más grande en la historia de México —en un contexto en el que las autoridades en la materia cada día cobran mayor relevancia social y política—, la discusión en torno al la función que desempeña el Tribunal Electoral no puede estar basada en comentarios coyunturales. Por el mismo motivo, este trabajo colectivo busca sumarse a un debate serio y pausado, al analizar cinco determinaciones por demás relevantes para la justicia electoral.

En esta obra, las personas lectoras podrán encontrar reflexiones realizadas no solo desde una óptica académica o teórica, sino también desde la práctica jurisdiccional. Esto es así ya que, desde su concepción, se decidió invitar a participar en este libro al secretariado que labora en todas y cada una de las ponencias de la Sala Superior, pues se piensa que de esa forma es posible tener un diálogo más fructífero e interesante. Por ello, se decidió titular a esta obra *Justicia electoral en acción. Diálogo entre academia y judicatura*, en la cual colaboraron finalmente 10 personas: 5 dedicadas al trabajo académico y 5 a la práctica jurisdiccional.

Este libro, como puede verse, busca construir puentes de diálogo entre la teoría y la práctica —entre el derecho en los libros y el derecho en la acción—. A continuación se presentan las cinco sentencias elegidas, que son analizadas, en su mayoría, de forma dual.

1. *SUP-RAP-289/2022. Obligación de publicar la información curricular y la identidad de las candidaturas en las elecciones federales y locales*. En esta determinación, la Sala Superior confirmó el acuerdo, que previamente había tomado el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), mediante el cual incorporó a su Reglamento de Elecciones la obligación de publicar la información curricular y la identidad de las personas candidatas, tanto en las elecciones federales como en las locales, y se aprobaron los lineamientos para el uso del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles. En el presente libro, esta decisión es analizada por el secretario instructor Luis Osbaldo Jaime García y la investigadora María Elisa Franco Martín del Campo.

2. *SUP-REC-223/2022 y acumulado. Reincorporación de Jaime Bonilla al Senado de la República.* En esta sentencia, la Sala Superior decidió revocar la determinación de la Sala Regional Guadalajara que había concluido que la reincorporación de Jaime Bonilla como senador por Baja California había vulnerado la prohibición contenida en el artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece que

ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar. (Sentencia SUP-REC-223/2022 y acumulado, 2022, p. 37)

La Sala Regional retomó un criterio reiterado por la Sala Superior, según el cual el derecho a elegir entre dos cargos de elección popular se agota cuando una persona es electa para un primer cargo (senador por Baja California, en el caso de Bonilla) y luego es electa y toma protesta para un segundo cargo (gobernador de Baja California). La determinación fue controvertida mediante un recurso de reconsideración, y la Sala Superior decidió revocar la resolución de la Sala Regional Guadalajara. Esta sentencia es analizada por Mariano Alejandro González Pérez, secretario de estudio y cuenta; Karen Elizabeth Vergara Montufar, secretaria instructora, y Javier Martín Reyes, investigador.

3. *SUP-REP-362/2022 y acumulados. Suspensión del modo honesto de vivir por la vulneración de principios constitucionales.* En esta sentencia la Sala Superior consideró que, como parte de una política judicial orientada al cumplimiento de la Constitución, era necesario vincular a todas las autoridades electorales jurisdiccionales del país para que, al momento de resolver los procedimientos sancionadores, analicen y, en su caso, declaren la suspensión del requisito de elegibilidad consistente en contar con un modo honesto de vivir a partir de ilícitos constitucionales electorales

cometidos de forma sistemática por personas servidoras públicas, cuando se acredite su responsabilidad. Ello pues, a consideración de la Sala Superior, tener un modo honesto de vivir se relaciona con una forma de vida que no implique la infracción reiterada y grave de las normas constitucionales; es decir, no se puede considerar a una persona servidora pública honesta, a efectos del requisito de elegibilidad para ocupar un cargo de elección popular, si se acreditó que ha vulnerado los principios constitucionales. Los hechos del caso ocurrieron a partir de que titulares del Poder Ejecutivo de diferentes entidades de la república se encargaron de difundir en las redes sociales un desplegado y diferentes mensajes que contraviniere diversos principios electorales, en el marco de la primera revocación de mandato en la historia del país. Tal sentencia es analizada por el secretario de tesis del TEPJF Pablo Roberto Sharpe Calzada, así como por el investigador Juan Jesús Garza Onofre.

4. *SUP-JDC-1479/2022 y acumulado. Atribuciones del Comité Técnico de Evaluación, paridad de género y diferenciación entre Presidencia y consejerías electorales en el proceso de elección de consejeras y consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral.* Este apartado versa, en su parte principal, acerca de la decisión de la Sala Superior que revocó un acuerdo de la Cámara de Diputados respecto al proceso de designación del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE, incluida la Presidencia de ese órgano. Al momento en que dos ciudadanas manifestaron su intención de participar en dicha dinámica, controvirtieron tal acuerdo, al considerar que vulneraba lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, así como los principios de legalidad y certeza jurídica. Las actoras señalaron que la CPEUM no prevé el deber del Comité Técnico de Evaluación de entregar a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, primero, una lista con los nombres de las personas aspirantes que cumplen con los requisitos formales y, posteriormente, otra lista de las personas aspirantes mejor calificadas. En relación con los cuatro cargos vacantes, también señalaron que el de presidente es distinto al de las restantes consejerías, por

lo que era necesario que el Comité presentara una lista específica con cinco candidaturas para la Presidencia y tres listas para los cargos de consejera o consejero electoral. El análisis de este caso corre a cargo de Israel Herrera Severiano, secretario instructor, y Pedro Salazar Ugarte, investigador.

5. *SUP-REP-709/2022 y acumulado. Uso de la imagen caricaturizada del presidente de la república.* En el último capítulo se analiza la decisión de la Sala Superior en la que se decidió acerca del uso de la caricatura del presidente Andrés Manuel López Obrador, mejor conocida como Amlito, a partir de su publicación en la red social Twitter por parte del partido político Morena, a unos días de la jornada del proceso electoral de 2022, en el cual seis candidatas y candidatos de dicho partido aspiraban a una gubernatura. El Tribunal Electoral realizó un análisis en el cual se toma en cuenta la existencia de tipos abiertos en el régimen sancionador electoral, así como las tensiones que existen entre el derecho a la libertad de expresión y algunos de los principios rectores de la vida democrática, como elecciones libres y auténticas, equidad en la contienda y neutralidad en la actuación de los servidores públicos. Se trata de un caso sobre el que se ha discutido mucho en el debate público, pero rara vez con una pretensión de estudiar el razonamiento jurídico del TEPJF y de entender los efectos que podría tener esta decisión en los procesos comiciales futuros. El texto reconstruye la argumentación de la Sala Superior para, después, entrar en un diálogo con los puntos principales, en especial la decisión de hacer prevalecer los principios antes mencionados respecto a la libertad de expresión. Dicho texto es analizado por la investigadora Paulina Barrera Rosales.

Cabe destacar que las cinco sentencias fueron elegidas, en primer lugar, tanto por su importancia jurídica como por su relevancia pública. No obstante, la selección también se hizo con la intención de que pudieran participar personas secretarías de todas y cada una de las ponencias de la Sala Superior, aportando la visión de la mayoría o bien la de la minoría en cada asunto. Desafortunadamente, no todas las ponencias estuvieron en condiciones de aceptar la invitación o de enviar sus colaboraciones conforme a los tiempos establecidos por la EJE. Quienes suscriben

lamentan que ello haya sido así, pero se tiene confianza en que más adelante habrá oportunidad de seguir fomentando este diálogo entre la academia y la judicatura.

No se puede finalizar la presente introducción sin antes agradecer su disposición y receptividad a las personas comprometidas con una mejor justicia electoral en México que laboran en el Tribunal Electoral y, en específico, a la Escuela Judicial Electoral, ya que a partir de su invitación surgió la idea de realizar esta obra; en particular, sin la generosidad, el empuje y la paciencia de Bárbara García Hoyo este libro seguramente seguiría en el tintero. En igual sentido, se agradecen de antemano las críticas y los comentarios de las personas encargadas de la dictaminación y la edición de la obra.

Referencias

- Abreu Sacramento, José Pablo (coord.). (2022). *Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Caballero Ochoa, José Luis (coord.). (2022). *La justicia electoral como garante de derechos humanos. Comentarios a sentencias relevantes*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro, y Garza Onofre, Juan Jesús (coords.). (2022). *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). Cámara de Diputados.
- Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier (coords.). (2021). *Ni tribunal ni electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Magaloni, Ana Laura. (2021). Prefacio. El problema de siempre con la justicia electoral: ¿hasta cuándo? En Juan Jesús Garza Onofre y

Javier Martín Reyes (coords.), *Ni tribunal ni electoral* (pp. 15-17). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Sentencia SUP-REC-223/2022 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0223-2022.pdf>

Xopa, José Roldán (coord.). (2023). *Tribunal Electoral. Diálogos con la crítica*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP-289/2022.

Obligación de publicar la
información curricular y la
identidad de las candidaturas
en las elecciones federales y
locales

Luis Osbaldo Jaime García
María Elisa Franco Martín del Campo

Publicidad de la información curricular y la identidad de las candidaturas

Luis Osbaldo Jaime García

Introducción

Las personas ciudadanas que forman parte de los grupos en situación de vulnerabilidad poco a poco han ocupado espacios en los órganos de representación popular, en ejercicio de su derecho al voto pasivo, al formar parte del cuerpo electoral nacional. La implementación de acciones afirmativas ha logrado acelerar la representación de quienes se encuentran en una situación desigual. El registro de una candidatura conlleva la realización de actividades tendentes a la obtención del voto favorable, para lo cual la persona que se postula debe lograr convencer a quien sufragará de que es la mejor alternativa entre las

demás candidaturas con las que contiene por un cargo. El espacio de las campañas electorales es eminentemente público, por ende, las personas que compiten en elecciones populares —que comprende a quienes lo hacen en la vía de las acciones afirmativas— se encuentran expuestas en mayor medida al escrutinio social, lo que abre la posibilidad de que se conozcan aspectos que conciernen a su espacio privado.

Acceso a la información como un derecho humano

El acceso a la información es un derecho previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el tenor siguiente: “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, párrafo segundo, 2023). Su reconocimiento también se contempla en instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano —la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19, párrafos segundo y tercero, 1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1, 1969)—, los cuales forman parte del bloque de los derechos humanos reconocidos a toda persona que se encuentre en el territorio nacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, párrafo primero, 2023).

La CPEUM dispone dos principios básicos sobre el derecho a la información:

- 1) Principio de publicidad. Consistente en que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos; partidos políticos; fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier

persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, apartado A, fracción I, 2023). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) expone que la actuación del Estado está regida por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan un control democrático, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Asimismo, señala que el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública por medio del control social que se puede ejercer con dicho acceso, y que el control democrático por parte de la sociedad mediante la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad del funcionariado respecto a su gestión pública (Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006).

- 2) Principio de máxima publicidad. Conlleva que, en la interpretación del derecho a la información, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad; esto significa que los sujetos obligados tendrán que documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y la ley determinará los supuestos específicos en los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, apartado A, fracción I, 2023). Este principio implica, para todas las autoridades, realizar el manejo de la información con la premisa inicial de que toda esta es pública y, de manera excepcional, en los casos expresamente previstos en la ley y justificados en determinadas circunstancias, se podrá clasificar con una calidad diversa, sea como confidencial o reservada (Tesis I.4o.A.40 A [10a.], 2013). La Corte IDH ha observado que

en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación (publicidad), el cual establece la presunción de que toda información es accesible, y está sujeto a un sistema restringido de excepciones (Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006).

De manera paralela a los principios enunciados, el marco constitucional dispone el derecho a la protección de la información sobre la vida privada y personal, en los términos y con las excepciones que fijen las leyes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, apartado A, fracción I, 2023). Los datos personales se constituyen con cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable; al respecto, una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente mediante cualquier información (Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículo 3, fracción IX, 2017), y se consideran datos personales sensibles aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este. De manera enunciativa, más no limitativa, se estiman sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como el origen racial o étnico; el estado de salud presente o futuro; la información genética; las creencias religiosas, filosóficas y morales; las opiniones políticas, y la preferencia sexual (Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículo 3, fracción X, 2017).

El derecho a la intimidad, la privacidad y la identidad se encuentra reconocido en el marco convencional (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 12, 1948; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17, 1966; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 11, 1969). La Corte IDH ha estudiado casos en los que las autoridades estatales han invadido la esfera privada de las personas demandantes (Caso De la Cruz Flores vs. Perú, 2004; Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006; Caso Escher y otros vs. Brasil, 2009; Caso Fernández

Ortega y otros. vs. México, 2010; Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, 2011; Caso Artavia Murillo y otros [fecundación in vitro] vs. Costa Rica, 2012; Caso I. V. vs. Bolivia, 2016, y Caso Lagos del Campo vs. Perú, 2017). No obstante, en ninguno de estos, las partes demandantes han sido personas del servicio público, que demandan la protección de los derechos a la intimidad, la privacidad y la identidad, frente al derecho a la información de la parte interesada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el derecho a la información no es absoluto, pues también se debe proteger y garantizar el derecho a la privacidad de cualquier persona; sin embargo, cuando estos dos derechos entran en conflicto, para determinar cuál de ellos prevalece, deben considerarse las actividades o actuaciones que las personas involucradas en esa contraposición realizan, así como la relevancia pública o de interés general que los datos en cuestión tengan para la sociedad (Tesis 2a. XXXVI/2019 [10a.], 2019); asimismo, que las limitaciones para acceder a la información que convergen en la intimidad de las personas, junto con el honor y el derecho a la propia imagen, pueden ceder o, al menos, oponer una menor resistencia en una controversia jurídica en la que aparezca la variable del interés público, ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza (Tesis 1a. XLI/2020 [10a.], 2020).

A partir de lo anterior, queda de manifiesto que, en aquellos casos en que la persona física titular de la información se desenvuelva en la dimensión pública y su actividad preponderante se relacione con el ejercicio de su función pública, ejercerá de manera flexible su derecho a la privacidad, en la medida en que se anteponga el interés público y el acceso a la información.

Contexto

Implementación de acciones afirmativas para personas en situación de vulnerabilidad

En el espacio nacional, el ejercicio de los derechos político-electorales se ha visto fortalecido a partir de la implementación de medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas, como comúnmente se les conoce, por parte de las autoridades administrativas comiciales, federales o de las entidades federativas. De manera general, las acciones afirmativas son medidas compensatorias frente a situaciones de desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos en el ejercicio de sus derechos, a fin de garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales (Jurisprudencia 30/2014, 2014). En el plano de la postulación y el ejercicio de los cargos públicos, las acciones afirmativas permiten acelerar la igualdad sustantiva entre las personas. En el ámbito jurisdiccional, el estudio de las acciones afirmativas en la resolución de los medios de impugnación en materia electoral data de 2004 (Sentencia SUP-RAP-049/2002, 2003).

Para contextualizar el abordaje del presente trabajo, cabe señalar que, en el acuerdo INE/CG572/2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) dispuso criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. En este caso, se implementaron de manera específica acciones afirmativas de género y en materia indígena (Acuerdo INE/CG572/2020, 2020). El acuerdo de que se trata fue controvertido por cinco partidos políticos y una persona ciudadana.

Interesa destacar que, al resolverse el medio de impugnación presentado por la persona ciudadana, se determinó ordenar al Consejo General del INE llevar a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar

medidas afirmativas que garantizaran el acceso de las personas con discapacidad a las candidaturas para los cargos de elección que habrían de postularse en el entonces proceso electoral federal en curso, destacando que los partidos políticos y las coaliciones podrán postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad. En este sentido, atendiendo a los cánones de la democracia inclusiva que mandata la previsión igualitaria de todos los derechos para todas las personas, y eliminando las barreras fácticas y jurídicas que se antepongan para evitar el debido, pleno y eficaz ejercicio de los derechos de las personas o grupos que se encuentran bajo el influjo de alguna de las categorías sospechosas, se determinó avanzar progresivamente hacia la pertinencia de incluir medidas para quienes histórica, social y culturalmente han estado en situaciones de vulnerabilidad. Con esta premisa, se consideró que era necesario tomar acciones dirigidas a lograr una auténtica representación social en los órganos gubernamentales, no solo por mujeres y hombres, o por personas con discapacidad, sino por una diversidad de género, de edad, de condición social y de origen étnico, entre muchos otros sectores que ameritan contar con una representación efectiva en los órganos legislativos. En esa virtud, se consideró extender los efectos, a fin de que el Consejo General del INE determinara los grupos que ameritan contar con una representación legislativa y de inmediato diseñara las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los partidos políticos o las coaliciones, en el entendido de que necesariamente debe incluir a las personas con discapacidad, y podrá hacerlo con todas aquellas que considere pertinente o que, de manera racional, puedan alcanzar un grado de representación política (Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, pp. 91-94, 2020).

La sentencia de mérito constituyó un hito en materia de inclusión de personas pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, en atención a que extendió los efectos de las acciones afirmativas hacia

las personas invisibilizadas en el espacio democrático de la representación política y la renovación de escaños en la Cámara de diputaciones federal.

Reserva de datos en la postulación de candidaturas en la vía de acciones afirmativas

En cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG18/2021, en el cual fijó líneas para la implementación de acciones afirmativas en favor de las personas que forman parte de grupos en situación de vulnerabilidad:

- 1) Indígenas. En las diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos nacionales o las coaliciones tendrán que postular fórmulas integradas por personas que acrediten su adscripción como indígenas en los 21 distritos electorales federales señalados con población indígena, de las cuales 11 deben ser mujeres.
- 2) Con discapacidad. Los partidos políticos nacionales y las coaliciones tendrán que postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 distritos que conforman el país. Asimismo, en las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos políticos nacionales tienen la obligación de incluir 2 fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deberán ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista respectiva. Es necesario que las postulaciones se realicen de manera paritaria.
- 3) Afromexicanas. Los partidos políticos nacionales y las coaliciones tendrán que postular 3 fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 distritos electorales y 1 por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, además de colocarlas en los primeros 10 lugares de la lista. Las 4 postulaciones deben realizarse de manera paritaria.

- 4) De la diversidad sexual. Dentro de las candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones deberán postular cuando menos 2 fórmulas de personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 distritos electorales federales, y, para el caso del principio de representación proporcional, tendrán que postular 1 fórmula dentro de los primeros 10 lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales. Las 3 postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2 a 1), con la mínima diferencia, por tratarse de un número non (Acuerdo INE/CG18/2021, 2021).

De esta manera, se fijaron las bases para la postulación de candidaturas a las diputaciones federales del proceso electoral federal 2021-2022, que visibilizaron a las personas pertenecientes a grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad.

El acuerdo INE/CG18/2021 fue materia de controversia mediante recursos de apelación (RAP) presentados por los partidos políticos Verde Ecologista de México, del Trabajo, Encuentro Solidario y Acción Nacional, así como demandas del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, promovidos por David Gerardo Herrera Herreras, Juan José Corrales Gómez y Oscar Hernández Santibáñez (Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, p. 4, 2021). En términos generales, la sentencia dictada el 24 de febrero de 2021 determinó, entre otros efectos, vincular al INE a lo siguiente:

- 1) Diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, a fin de que, en el proceso electoral federal entonces en curso, participaran dentro de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, para cumplir con el principio de paridad.

- 2) Llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y el funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en ese proceso electoral, a fin de determinar si era necesario realizar ajustes en los próximos procesos.
- 3) Dar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa (Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, pp. 71-72, 2021).

Con relación al tercero de los efectos listados —tema central del presente trabajo—, la Sala Superior lo justificó de la manera siguiente:

- 1) Hacer pública información vinculada con la pertenencia de una persona a un grupo que engloba posibles categorías sospechosas puede colocarla en cierto riesgo e incluso vulnerar la protección de su intimidad y datos personales, por lo que, en consecuencia, las autoridades electorales deben velar para que la implementación de las acciones afirmativas no conduzca a la afectación de otros derechos, como la privacidad y la intimidad, los cuales constituyen manifestaciones del libre desarrollo de la personalidad, que es consustancial a la dignidad de la persona para permitirle desenvolverse y expresarse conforme a sus creencias o sus elecciones, sin intromisión alguna.
- 2) Los tratados internacionales reconocen que nadie debe ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, familia, domicilio, honra o reputación; de modo que no hay un derecho a la información para conocer las preferencias u orientaciones sexuales o la identidad de género de las personas, porque forman parte de ese núcleo privado que queda excluido del interés general. La CPEUM establece como una de las limitantes al ejercicio del derecho de acceso a la información aquella que se refiera a la vida privada y los datos personales. Por su parte, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados considera datos personales sensibles, entre otros, los

relacionados con las preferencias sexuales, y señala como sujetos obligados a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes de la federación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a los órganos autónomos, los partidos políticos, los fideicomisos y los fondos públicos. Lo anterior incluye al INE. Los datos personales sensibles no pueden ser tratados —cualquier operación relacionada con el manejo de los datos, como lo es la difusión o divulgación—, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular, por lo que la ley da un estatus específico a los datos sensibles para impedir su tratamiento, a menos que haya un consentimiento expreso para esos efectos.

- 3) Lo anterior lleva a concluir que la autoridad electoral debe ser especialmente cuidadosa al momento de implementar las medidas afirmativas para no revelar información, a fin de salvaguardar el derecho a la intimidad y a la vida privada. Por ello, el INE tiene que implementar un mecanismo mediante el cual otorgue la posibilidad de que cada persona registrada como candidata pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa, teniendo el deber ineludible de resguardar bajo su más estricta responsabilidad la información que se le proporcione para tales efectos (Sentencia SUP-RAP-121/2021 y acumulados, pp. 69-71).

Como consecuencia de lo anterior, el Consejo General del INE emitió el 4 de marzo de 2021 un acuerdo por el que modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, e implementó un mecanismo para que cada persona pudiera solicitar la protección de sus datos personales respecto de la acción afirmativa por la que participará (Acuerdo INE/CG160/2021, 2021).

Apertura de información de las candidaturas registradas en el proceso 2020-2021

En ejercicio del derecho de acceder a la información pública, dos personas solicitaron información al INE respecto de las candidaturas registradas para el proceso electoral federal 2021-2022.

- 1) Expediente RRA 10703/21. En un primer caso, se solicitó al INE información relacionada con:
 - a) Partidos políticos que habían cumplido con las cuotas para personas de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, *queer* y más para el proceso electoral local concurrente 2020-2021.
 - b) Nombres de las personas candidatas y del partido al que pertenecían.
 - c) Principio por el que dichas personas contendían (mayoría relativa o representación proporcional).
 - d) Distrito o lugar de la lista en que fueron postuladas.
 - e) Nombres de las personas que resultaron electas por la cuota arcoíris.

Ante la respuesta de la autoridad administrativa, que solo pudo dar información respecto de quienes expresamente habían autorizado su publicación, la persona solicitante se inconformó ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), el cual modificó la respuesta controvertida, a efectos de que se proporcionara la expresión documental que diera cuenta de:

- a) Nombre de las personas candidatas y del partido político al que pertenecían.
- b) El principio por el cual contendían esas personas.
- c) Distritos o lugares de las listas en las que fueron postuladas.
- d) Nombres de las personas que habían resultado electas por la

acción afirmativa de diversidad sexual (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2022, p. 79).

- 2) Expediente RRA 11955/21. Una persona solicitó al INE los nombres de las personas inscritas en las listas de representación proporcional registradas como acción afirmativa por partido en cada una de las circunscripciones, así como el nombre de quienes ingresaron a la Cámara de Diputados por alguna acción afirmativa por lista de representación proporcional. Ante la respuesta de la autoridad administrativa electoral, que clasificó como información confidencial delimitada la referente a las personas de las acciones afirmativas que no autorizaron expresamente la publicación de esta, así como la clave OCR (optical character recognition) y el número de la credencial de elector, la persona solicitante presentó un recurso de revisión ante el Inai. En la resolución, se modificó la respuesta del INE y se le instruyó para proporcionar a la parte recurrente el material documental que diera cuenta del nombre de quienes se habían postulado por la acción afirmativa, el nombre de las candidaturas electas por la acción afirmativa, así como la acción afirmativa vinculada con el partido político, el número de lista, el principio de participación, el género y el entorno geográfico en el cual participaban dichas candidaturas (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2022, p. 85).

Ambas resoluciones hacen manifiesta la importancia que presenta para la sociedad tener conocimiento, desde el inicio de los procesos electorales, de quiénes se postulan a una candidatura, pues desde el momento en que una persona decide participar a un cargo de elección popular para representar a un grupo en situación de vulnerabilidad, surge el interés por parte de dicho colectivo y de toda la sociedad de identificar a quien pretende representarlos a partir de similares necesidades e ideologías. Se hace notar que mediante la aplicación de una prueba de interés público se determinó privilegiar el principio de máxima publicidad, después de ponderar

la colisión del derecho a la protección de datos personales frente al acceso a la información (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2022, pp. 79 y 85).

La prueba del interés público es procedente cuando existen circunstancias en las que dicho interés debe prevalecer sobre los intereses individuales y el bien que se busca obtener con la apertura de esa información es superior al daño que se causaría al particular al vulnerar su derecho a la privacidad, para lo cual se requiere de una ponderación cuidadosa y detallada de los intereses en conflicto, a fin de posibilitar, en circunstancias excepcionales, divulgar ciertos datos personales (Red Iberoamericana de Protección de Datos, 2005, p. 12).

Acuerdo INE/CG616/2022 e impugnación

El 7 de septiembre de 2022, el Consejo General del INE aprobó las modificaciones al Reglamento de Elecciones de dicho organismo, para incorporar la obligatoriedad de la publicación de la información curricular y de la identidad de las candidaturas en las elecciones federales y locales, así como la aprobación de los Lineamientos para el uso del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles” para los procesos electorales federales y locales.

Lo anterior, en seguimiento del criterio emitido por el Inai, en el sentido de que la difusión de la información de las personas registradas en una candidatura implica un interés público mayor, ya que permite transparentar la gestión gubernamental y la rendición de cuentas a la ciudadanía respecto de quienes tienen interés en ocupar un cargo público. Por lo tanto, a fin de privilegiar la transparencia y la máxima publicidad durante los procesos electorales, y de que la ciudadanía conozca en la mayor medida posible a las personas que se postulan a cargos de elección popular a través de acciones afirmativas, se estimó que la información del cuestionario de identidad de las personas que participan al amparo de una acción afirmativa

sea pública, dado que constituye una relevancia mayor y es del interés público de la ciudadanía (Acuerdo INE/CG616/2022, 2022).

De ese modo, en el artículo 24, párrafo segundo, de los Lineamientos para el uso del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles” para los procesos electorales locales se dispuso que, para las candidaturas registradas al amparo de alguna de las acciones afirmativas aprobadas por el organismo público local que corresponda,

el perfil para consulta pública mostrará el tipo de acción afirmativa al que pertenecen las personas candidatas, puesto que esa información reviste un interés público superior de la sociedad, tal como se determinó por el Inai en las resoluciones identificadas con las claves RRA 10703/21 y RRA 11955/21. (Lineamientos para el uso del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles” para los procesos electorales locales, artículo 24, 2022)

En el mismo sentido, se reguló para las candidaturas relacionadas con los comicios federales (Lineamientos para el uso del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles” para los procesos electorales federales, artículo 16, párrafo 1, parágrafo segundo, 2022).

Contra dicho acuerdo, el partido político Morena presentó, el 13 de septiembre de 2022, un RAP en el que, entre otros motivos de disenso, expuso los siguientes:

- 1) La responsable estableció en los Lineamientos para el uso del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles” que únicamente cuando las personas candidatas hayan manifestado su consentimiento expreso para hacer pública la información respecto de su pertenencia a los distintos grupos en situación de discriminación o de atención prioritaria, esta será visible en su perfil para consulta pública; en caso contrario, la información solo será utilizada con fines estadísticos. Sin embargo, de manera incorrecta, la autoridad señalada como responsable sostuvo que haría una excepción con las candidaturas registradas al amparo

de alguna de las acciones afirmativas, en cuyo caso el perfil para consulta pública mostrará el tipo de acción afirmativa al que pertenecen, puesto que esa información reviste un interés público superior de la sociedad, tal como lo determinó el Inai.

- 2) El Consejo General del INE incurre en ilegalidad, ya que inaplica de manera implícita lo dispuesto por la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2022), que le impone la obligación de clasificar la información respecto de aquellas candidaturas que no autorizaron expresamente su publicación.
- 3) La autoridad responsable vulnera el principio de relatividad de las sentencias, toda vez que las resoluciones en materia de transparencia deben aplicarse únicamente a los individuos respecto de quienes se emitieron, lo cual no le permite realizar una declaración general; es decir, el Inai determinó la publicidad de la información en el caso concreto, lo cual no puede tener efectos extensivos para suponer que toda la información en poder del INE relacionada con acciones afirmativas debe ser pública, aun en contra de la voluntad de sus titulares. Lo anterior es consistente con la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, en el sentido de que debe darse la posibilidad de que cada persona registrada como candidata pueda solicitar la protección de sus datos personales respecto de la acción afirmativa por la que participa.
- 4) Solicita que se revoque el acto controvertido a fin de que se otorgue a cada candidatura la posibilidad de solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa, toda vez que hacer pública dicha información vinculada con la pertenencia a un grupo que engloba posibles categorías sospechosas puede colocarle en riesgo de vulnerar su intimidad y sus datos personales (Sentencia SUP-RAP-289/2022, pp. 17-19, 2023).

Sentencia SUP-RAP-289/2022

En la sentencia dictada el 1 de febrero de 2023, el pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de los agravios formulados por Morena, calificó como infundados los que cuestionaron el acuerdo INE/CG616/2022, por permitir hacer pública la acción afirmativa por la cual se postularán candidaturas a los cargos de elección popular federales y locales. En la parte conducente del fallo se sostienen, entre otros argumentos, los siguientes:

- 1) Si bien es cierto que al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-21/2021 y acumulados se advirtió que hacer pública la información sobre la pertenencia de las personas a un grupo en condiciones de vulnerabilidad lesionaría la protección de su intimidad y sus datos personales —por lo que debían protegerse, debido a que la implementación de las acciones afirmativas no podía conducir a la afectación de derechos fundamentales—, también lo es que, en una nueva reflexión, se considera que la información concerniente a las personas postuladas y las candidaturas electas por alguna acción afirmativa deben ser públicas.
- 2) Se comparte lo razonado en las resoluciones RRA 11955/21 y RRA 10703/21, en las que el Inai resolvió una colisión entre dos derechos fundamentales: el concerniente a la protección de datos personales y el relativo al acceso a la información que podría recalificarse como pública, decantándose por este último, a fin de garantizar a la ciudadanía interesada su acceso, en función de la transparencia y la rendición de cuentas.
- 3) La ponderación entre los derechos en conflicto excepciona la disposición contenida en el artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2022), que consigna como información confidencial la concerniente a los datos personales de las personas; en atención al interés superior que representa

garantizar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas respecto de las candidaturas y postulaciones que accedan al ejercicio del poder por conducto de las acciones afirmativas respectivas.

- 4) En una nueva reflexión, se comparte lo razonado por el Inai en cuanto a que, desde el momento en que una persona decide postularse para la obtención de una candidatura, con miras a ocupar un cargo representativo de elección popular, en representación de un grupo que tradicionalmente ha sido colocado en posición vulnerable o desaventajada, se actualiza el interés público tanto del grupo que se pretende representar como de la sociedad en su conjunto y, en general, de quienes quieran estar al tanto de la gestión pública, así como para que el sector o grupo en cuestión se encuentre debidamente representado y sus requerimientos se impulsen debido a las políticas públicas que favorezcan sus derechos como grupo y de quienes lo integren.
- 5) Ha sido criterio que quienes se ubican en el contexto del servicio público tienen un umbral distinto de protección en su esfera jurídica de derechos, pues de manera voluntaria se exponen a la crítica de la población en general, lo que encuentra justificación precisamente en el interés público de las actividades que desempeñan a partir de su gestión gubernativa; en ese contexto, es de especial trascendencia garantizar que todas las personas puedan debatir y cuestionar la capacidad e idoneidad de las y los gobernantes e incluso de las candidaturas, sus propuestas, perfiles, postulados y su ideología, a fin de que el electorado y la ciudadanía en general puedan formar su criterio para los fines pertinentes, en función del libre discurso y del debate político.
- 6) Dar a conocer a la ciudadanía y al electorado el perfil y los aspectos vinculados con las postulaciones a los cargos de elección popular, así como de aquellas personas que, siendo inscritas en el marco de una acción afirmativa, accedan al ejercicio del poder público, reviste un innegable interés público, puesto que se parte de la necesidad de verificar

la debida eficacia y el cumplimiento de las acciones afirmativas y de quienes se ven vinculados con su satisfacción.

- 7) Es de la mayor importancia que la ciudadanía cuente con posibilidades reales de conocer a quienes se postulen por cualquier acción afirmativa o condición correlativa, a fin de que pueda definir su voto por la opción política que resulte más acorde con sus necesidades o preferencias, pues solo así puede verificarse que se cumplan las medidas afirmativas y que las personas inscritas bajo su amparo realmente correspondan al sector que busca compensarse y en efecto las represente en caso de ser electas.
- 8) La publicitación de la información que permita identificar a las candidaturas en función de la inclusión de personas en representación de grupos en situación de vulnerabilidad para su representación en los espacios gubernativos plurales sirve de mecanismo para controlar y vigilar la actuación de las autoridades electorales, los partidos políticos y las personas postuladas en la vía de las acciones afirmativas, en atención a que todas las personas deben tener acceso a la información que les permita ejercer el derecho de votar en las elecciones populares, de manera libre e informada.
- 9) El criterio que se asume satisface el requisito de necesidad, en la medida en que con ello se favorece la rendición de cuentas y se transparenta la actuación de los partidos y las autoridades electorales, además de que permite verificar la identidad de las postulaciones con el grupo social que pretenden representar o efectivamente representan en caso de resultar electas, al amparo de una acción afirmativa. Es indispensable que se den a conocer el nombre de las candidaturas, la acción afirmativa por la que fueron postuladas, el instituto político, el número de la lista, el género, el entorno geográfico y los demás datos que permitan identificarlos, siempre que resulten necesarios para que la ciudadanía pueda conocer quiénes son las personas postuladas en representación de un grupo determinado, en función de las acciones afirmativas implementadas al efecto.

10) La medida también resulta proporcional en sentido estricto, pues sobreviene un interés público que representa un mayor valor jurídico tutelable, ya que debe garantizarse en mayor medida que la ciudadanía pueda conocer a quienes pretenden ocupar un cargo público que la represente, así como aquellas candidaturas que efectivamente obtengan la nominación y accedan a formar parte de los órganos representativos en función de una acción afirmativa (Sentencia SUP-RAP-289/2022, pp. 36-42, 2023).

Conclusiones

La información confidencial es aquella que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable, la cual puede clasificarse como reservada cuando su publicación o publicidad pueda poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de una persona física (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos 110, fracción V, y 113, fracción I, 2022). Sin embargo, si una persona física, de manera volitiva, se coloca en el espacio público, los alcances y la dimensión de su actividad llevan a la flexibilización de ciertos aspectos de su vida privada, por tratarse de factores enlazados al ejercicio de sus funciones o al desempeño del servicio público. Esto es jurídicamente permisible a la luz del interés público, el cual se relaciona con la información relevante o beneficiosa para la sociedad y no solo de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 3, fracción XII, 2021).

En cualquier sociedad democrática, el derecho a la información es uno de los pilares que permiten la transparencia y la rendición de cuentas de los entes públicos y de las personas que se desempeñan en el servicio público. Los comicios para la renovación de quienes integran los órganos de representación se enmarcan en el interés público, por lo que cualquier

información de las autoridades electorales y las personas físicas y morales que intervienen durante su desarrollo de ningún modo puede estar en la opacidad y fuera del conocimiento de la sociedad en general.

El registro de una candidatura a un cargo de elección popular y el desempeño de la función pública de la persona que haya sido electa constituyen aspectos que, por sí mismos, conllevan el interés de la ciudadanía para conocer el entorno personal de quien aspire a la representación política y el desempeño de funciones del poder público. De este modo, las candidaturas registradas para participar en la elección de cargos de representación popular y su desempeño como consecuencia de la obtención del mayor número de votos o la asignación mediante el desarrollo de fórmulas previstas en la legislación electoral aplicable adquieren una significación pública, en la medida en que se colocan en un escenario de interacción e intercambio ideológico ante dos o más personas dentro del entorno social.

Desde esa perspectiva, el cambio de criterio de la Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente SUP-RAP-289/2022, que lleva a la publicidad de las candidaturas postuladas y electas a un cargo de elección popular, inscritas en una acción afirmativa, se suma a la tendencia de hacer efectivo el derecho humano de acceso a la información de la ciudadanía que emite su voto, por tratarse de un tema de interés público.

Es afortunado este nuevo criterio, porque lleva a establecer un vínculo de identidad entre las candidaturas minoritarias postuladas mediante acciones afirmativas y la representación de quienes forman parte de grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

La democracia no se agota con el desarrollo de elecciones libres, auténticas y periódicas, pues, para su logro, existen diversos matices y dimensiones. En el presente trabajo destacan el acceso a la información pública y el interés público materializado en dos vertientes: 1) conocer el perfil de las personas que se postulan a un cargo de elección popular en la vía de las acciones afirmativas permite a la ciudadanía contar con elementos que le lleven a emitir un voto debidamente razonado, y 2) conocer el perfil de quienes acceden a un cargo de elección popular permite a

la sociedad contar con información para exigir un adecuado desempeño del ejercicio público.

Así, el voto en las elecciones, como un logro de la democracia, adquiere un preciado significado dentro del patrimonio político-electoral de la ciudadanía debidamente informada. Sin duda, una ciudadanía viva es aquella que se nutre, fortalece y desarrolla con información.

Referencias

- Acuerdo INE/CG572/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, Instituto Nacional Electoral. (2020). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>
- Acuerdo INE/CG18/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Acuerdo INE/CG160/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia

- dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, Instituto Nacional Electoral. (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>
- Acuerdo INE/CG616/2022. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las modificaciones al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, para incorporar la obligatoriedad de la publicación de información curricular y de identidad de las candidaturas en las elecciones federales y locales, así como la aprobación de los Lineamientos para el uso del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles” para los procesos electorales federales y locales, Instituto Nacional Electoral. (2022). <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/141976/CGex202209-07-ap-12-Gaceta.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
- Caso Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) vs. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf
- Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Caso De la Cruz Flores vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_115_esp.pdf

- Caso Escher y otros vs. Brasil, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf
- Caso Fernández Ortega y otros vs. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/2.pdf>
- Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf
- Caso I. V. vs. Bolivia, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_329_esp.pdf
- Caso Lagos del Campo vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). Cámara de Diputados.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2022). Resoluciones de medios de impugnación en materia de acceso a la información pública. En *Informe de labores Inai 2022* (p. 86). <https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/wp-content/uploads/2023/02/Capi%E2%95%AOutulo-03.pdf>
- Jurisprudencia 30/2014, ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, Tribunal

- Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, (15), 11-12.
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. (2017). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2022). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2021). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
- Lineamientos para el uso del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles” para los procesos electorales federales, Instituto Nacional Electoral. (2022). <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/141976/CGex202209-07-ap-12-LF.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Lineamientos para el uso del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles” para los procesos electorales locales, Instituto Nacional Electoral. (2022). <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/141976/CGex202209-07-ap-12-LL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf
- Red Iberoamericana de Protección de Datos. (2005, 4 de noviembre). *El acceso a la información pública y la protección de los datos personales*. https://www.redipd.org/sites/default/files/inline-files/mexico_acceso_definitivo.pdf
- Sentencia SUP-RAP-42/2004, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2004). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-042-2004->

- Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf
- Sentencia SUP-RAP-49/2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2003). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-049-2002->
- Sentencia SUP-RAP-21/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf
- Sentencia SUP-RAP-289/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0289-2022.pdf>
- Tesis 1a. XLI/2020 (10a.), DERECHO A LA INTIMIDAD. SUS ALCANCES FRENTE AL DERECHO A LA INFORMACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 79, t. I, 268.
- Tesis 2a. XXXVI/2019 (10a.), DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PREVALENCIA CUANDO ENTRA EN CONFLICTO CON EL DERECHO A LA PRIVACIDAD, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 67, t. III, 2327.
- Tesis I.4o.A.40 A (10a.), ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, t. 3, 1899.

Acceso a la información y los derechos políticos en México.

SUP-RAP-289/2022

María Elisa Franco Martín del Campo

Introducción

Este estudio tiene como objetivo principal analizar si la sentencia del recurso de apelación (RAP) con la clave SUP-RAP-289/2022 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) garantiza de manera efectiva los derechos humanos, particularmente el de acceso a la información, el cual está protegido por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), así como los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 del mismo ordenamiento, específicamente en su dimensión colectiva.

Para lograr el objetivo planteado, se consideran como marco de

referencia los estándares desarrollados en el sistema interamericano de derechos humanos acerca de la libertad de expresión, el acceso a la información y los derechos políticos. Por lo anterior, se dedica un apartado a los estándares interamericanos vinculados con el fondo de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF: el acceso a la información y los derechos políticos en su dimensión colectiva.

En el tercer acápite, se encuentra un análisis de la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-289/2022 desde los estándares interamericanos. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre lo que representa para la garantía de los derechos políticos y el derecho de acceso a la información en México el cambio de criterio que realizó la Sala Superior del TEPJF en la sentencia analizada.

Estándares interamericanos sobre libertad de expresión, derechos políticos y democracia

El presente acápite tiene como finalidad mostrar los principales estándares desarrollados en el sistema interamericano respecto al vínculo que existe entre la libertad de expresión, los derechos políticos y la democracia. Estos estándares representan el marco principal de referencia para el análisis de la garantía de los derechos políticos y de acceso a la información en la sentencia SUP-RAP-289/2022 propuesto en este capítulo.

Respecto a la selección de este marco de referencia para el análisis de la sentencia, merece la pena recordar que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) incorpora los derechos humanos de fuente internacional,¹ por lo que el contenido de los

¹ La carta magna señala lo siguiente: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, párrafo primero, 2023).

artículos 13 y 23 de la Convención Americana (1969) vinculan a todas las autoridades del Estado mexicano y, por lo tanto, es un punto de referencia no solamente válido, sino necesario para determinar si una decisión jurisdiccional garantiza de manera efectiva los derechos humanos.

El contenido de los tratados internacionales —para este análisis, el de los artículos 13 y 23 de la CADH— es un punto de partida importante, pero insuficiente para concluir si la sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-289/2022 garantiza de manera efectiva el acceso a la información y los derechos políticos, por lo que es necesario revisar la dimensión hermenéutica desarrollada por los órganos competentes, es decir, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Lo anterior en congruencia con el párrafo segundo del artículo 1 constitucional, que establece que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, párrafo segundo, 2023). Así, la CPEUM establece la interpretación conforme que incluye, además del contenido del tratado, la interpretación que sobre ello han realizado los órganos internacionales competentes.²

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció en la contradicción de tesis 293/2011 que la jurisprudencia de la Corte IDH es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales. Realizadas estas precisiones, a continuación se desarrollarán los estándares interamericanos que permiten entrelazar la libertad de expresión con los derechos políticos, así como visualizar el estrecho vínculo que guardan con la democracia.

² En este punto coinciden Eduardo Ferrer Mac-Gregor y José Luis Caballero Ochoa, en sus obras sobre interpretación conforme. Véase Caballero (2013) y Ferrer citado en Carbonell y Salazar (2011).

Al respecto, la CADH señala que

toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13, numeral 1, 1969)

A partir de ese contenido convencional, la Corte IDH ha establecido que la libertad de expresión tiene dos dimensiones, una individual y otra colectiva, en los siguientes términos:

quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. (Opinión consultiva OC-5/85, 1985)

Así, la Corte IDH establece que el artículo 13 de la CADH reconoce un derecho colectivo a buscar y recibir información. De esta manera, el acceso a la información se encuentra protegido por la Convención Americana. La Corte IDH ha reconocido que “el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información”

(Caso Gomes Lund y otros [“Guerrilha do Araguaia”] vs. Brasil, 2010); asimismo, la CIDH ha señalado que “el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

Los temas de fondo analizados en la sentencia SUP-RAP-289/2022 versan acerca del derecho de acceso a la información, por lo que en este apartado se desarrollarán los principales estándares vinculados con la dimensión colectiva de la libertad de expresión. Lo anterior obedece únicamente a exigencias metodológicas para el análisis de la sentencia objeto del presente trabajo, no a que una dimensión sea más relevante que la otra. En este sentido, la Corte IDH ha señalado que “ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión, en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención” (Caso Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia, 2018).

Respecto a la dimensión colectiva de la libertad de expresión, la Corte IDH ha destacado que, en el ámbito mundial, muchos países han desarrollado marcos jurídicos para garantizar el acceso a la información (Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006). También ha señalado que, en materia de acceso a la información, las actuaciones estatales deben regirse por tres principios: publicidad, transparencia (Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, párrafo 82, 2006) y máxima divulgación (Caso Gomes Lund y otros [“Guerrilha do Araguaia”] vs. Brasil, párrafo 199, 2010). A partir del contenido de estos principios, “toda la información en poder del Estado se presume pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones” (Caso Gomes Lund y otros [“Guerrilha do Araguaia”] vs. Brasil, 2010).

De acuerdo con la CIDH, el principio de máxima divulgación implica obligaciones específicas para los estados, las cuales pueden ser sistematizadas en tres grandes rubros:

- (1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la

información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012)

En el sistema interamericano se ha desarrollado un estrecho vínculo entre el derecho de acceso a la información y la democracia. Por ejemplo, el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana establece que “son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” (Carta Democrática Interamericana, 2001). Asimismo, la CIDH ha señalado que el acceso a la información es “un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

En su jurisprudencia constante, la Corte IDH ha señalado el profundo vínculo entre la libertad de expresión y la democracia. En este sentido, ha calificado a la primera como una piedra angular en una sociedad democrática (Opinión consultiva OC-5/85, 1985; Caso “La Última Tentación de Cristo” [Olmedo Bustos y otros] vs. Chile, 2001). También ha establecido que “sin una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia” (Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2004).

El máximo tribunal interamericano ha fijado la relación entre libertad de expresión y democracia en los siguientes términos:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general,

quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. (Opinión consultiva OC-5/85, 1985)

El otro artículo de la CADH particularmente relevante para el análisis propuesto en este estudio es el 23, que establece lo siguiente:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, 1969)

La Corte IDH, al analizar el contenido del artículo 23 de la CADH, ha señalado que “en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros” (Caso Yatama vs. Nicaragua, 2005). De esta manera, los derechos políticos y sus garantías son requisitos *sine qua non* para una democracia.

Al igual que el artículo 13 de la Convención Americana, analizado *supra*, el artículo 23 del mismo instrumento tiene dos dimensiones: una

individual y otra colectiva, ya que protege tanto a las personas que participan como candidatas como a las que lo hacen como electoras (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020).

La Corte IDH ha señalado que los derechos políticos tienen el siguiente contenido y alcance:

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020)

El profundo vínculo entre derechos políticos, libertad de expresión y democracia queda claramente evidenciado en el siguiente criterio interamericano:

los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. (Caso Castañeda Gutman vs. México, 2008)³

Además de estos importantes criterios jurisprudenciales, en el sistema interamericano se ha desarrollado un instrumento internacional que

³ La Corte Interamericana se ha pronunciado en el mismo sentido de destacar la relación entre derechos políticos, libertad de expresión y democracia en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004), Cepeda Vargas vs. Colombia (2010) y López Lone y otros vs. Honduras (2015).

refleja de manera clara el estrecho vínculo entre libertad de expresión —particularmente en sus dimensiones de acceso a la información—, derechos políticos y democracia: la Carta Democrática Interamericana (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020). Así, es posible afirmar que desde el sistema interamericano se ha reconocido que sin la garantía efectiva de la libertad de expresión y de los derechos políticos no es posible la existencia de una sociedad democrática.

SUP-RAP-289/2022: garantía del acceso a la información y los derechos políticos

La sentencia objeto de análisis de este trabajo es la que resuelve el recurso de apelación SUP-RAP-289/2022, presentado ante la Sala Superior del TEPJF por el partido político Morena en contra del acuerdo INE/CG616/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), por medio del cual

se incorporó al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, la obligatoriedad de la publicación de información curricular y de identidad de las candidaturas en las elecciones federales y locales, y se aprobaron los lineamientos para el uso del sistema Candidatas y candidatos, conóceles. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 1, 2023)

La sentencia es de febrero de 2023, estuvo a cargo de la ponencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y fue resuelta por unanimidad.

El acuerdo impugnado fue aprobado el 7 de septiembre de 2022 por el Consejo General del INE, el cual incorporó al Reglamento de Elecciones la obligatoriedad de la publicación de información de carácter curricular y de identidad de las personas candidatas en los comicios federales y locales, en los siguientes términos:

Artículo 4.

1. Todas las disposiciones de este Reglamento que regulan los siguientes temas, y que fueron emitidas en ejercicio de la facultad de atracción del Instituto, a través de las cuales se fijaron criterios de interpretación en asuntos de la competencia original de los Organismos Públicos Locales, tienen carácter obligatorio.

[...]

h) Designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los OPL, e

i) Desarrollo e implementación del sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles”

[...]

Artículo 267.

[...]

3. En el ámbito federal, una vez aprobadas las candidaturas, los sujetos obligados deberán capturar la información curricular y de identidad de sus candidaturas en el Sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles conforme a los Lineamientos que apruebe el Consejo General, y que forman parte del presente reglamento como Anexo 24.1.

4. En el ámbito local, una vez aprobadas las candidaturas por los órganos correspondientes de cada OPL, los sujetos obligados deberán capturar la información curricular y de identidad en el Sistema de Candidatas y Candidatos, Conóceles implementado en cada OPL, actividades que serán regidas por los Lineamientos que apruebe el Consejo General, y que forman parte del presente reglamento como Anexo 24.2. (Reglamento de Elecciones, artículos 4, incisos h e i, y 267, 2026)

Estos artículos tienen como finalidad el desarrollo e implementación del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles, que busca que la ciudadanía cuente con información curricular y de identidad de las candidaturas. Una lectura de ambos artículos desde los estándares desarrollados en el sistema interamericano, sintetizados *supra*, permite llegar a la conclusión de que se trata de modificaciones que son conformes con el contenido de

los artículos 13 y 23 de la Convención Americana (1969) y con los criterios desarrollados por la Corte IDH.

Las modificaciones incorporadas por el Consejo General del INE buscan que la ciudadanía cuente con más información acerca de las candidaturas y, de esta manera, tenga más elementos para emitir un voto informado. En este sentido, es conveniente resaltar tres estándares de la Corte IDH señalados en el acápite anterior: 1) el acceso a la información es indispensable para la formación de la opinión pública, y es necesario para el ejercicio de otros derechos humanos, por ejemplo, los derechos políticos, de tal manera que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre; 2) el derecho de acceso a la información debe regirse por los principios de publicidad, transparencia y máxima divulgación; y 3) existe un profundo vínculo entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos políticos, el cual posibilita el juego democrático.

Estos elementos de análisis iniciales, desde la convencionalidad, sobre las normas objeto de análisis del RAP interpuesto por Morena, permitirán guiar desde este momento del estudio los argumentos desarrollados por la Sala Superior del TEPJF en su sentencia.

Morena interpuso en tiempo y forma el RAP, con la pretensión de que se revocara el acuerdo INE/CG616/2022 debido a “la supuesta existencia de diversas irregularidades, en detrimento de los principios rectores en materia electoral” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 6, 2023). La Sala Superior analizó los requisitos de procedencia y concluyó que se cumplía con todos, por lo que pasó al estudio del fondo.

La Sala Superior inició su estudio de fondo con un análisis del contexto del asunto, metodológicamente acertado, el cual señala que, en el acuerdo combatido, el Consejo General del INE refirió que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) emitió diversas resoluciones sobre solicitudes de información al INE acerca de candidaturas electas por alguna acción afirmativa. El INE clasificó la información respecto a las candidaturas que no dieron autorización expresa para su publicación, lo que dio lugar a que

se interpusieran recursos de revisión ante el Inai, los cuales fueron resueltos en el siguiente sentido:

la clasificación de la información no es irrestricta y, en el caso, ante la existencia de intereses contrapuestos —*por un lado, mantener la confidencialidad de los datos y, por otro, la divulgación de la información por razones de transparencia*— era necesario que dicha protección se analizara desde la perspectiva de un interés público, determinando que es mayor el relativo a conocer quiénes son las personas ciudadanas que tienen interés en ocupar un cargo de elección popular al frente de una diputación por acción afirmativa y aquellos que ya lo ocupan, para la representación de un grupo vulnerable, así como el cumplimiento por parte del sujeto obligado en las cuotas incluyentes para los procesos electorales. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 7, 2023)

De esa manera, es posible advertir que el acuerdo del Consejo General del INE impugnado por Morena recoge los criterios desarrollados en las resoluciones del Inai, que, en congruencia con el contenido constitucional y convencional sobre el derecho de acceso a la información, hizo efectivos los principios de publicidad, transparencia y máxima divulgación.

El Consejo General del INE también justificó la implementación del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles a partir del derecho de acceso a la información de la ciudadanía para estar en posibilidades de emitir un voto informado, lo que sería posible

poniendo a su disposición el currículo de las candidaturas a través del uso de tecnologías de la información y comunicación, para observar de manera simultánea no sólo su registro, sino información estadística relativa al principio de paridad de género en su postulación, consideración e integración de grupos en situación de discriminación, personas mexicanas migrantes, indígenas, población afroamericana, con discapacidad y de la diversidad sexual, por lo que su instauración a nivel local buscó que la ciudadanía contara en una sola página con información que le permitiera

conocer a las candidaturas partidistas e independientes, así como para que las autoridades administrativas electorales federal y locales contaran con datos que les permitieran elaborar estadísticas y evaluar los alcances de las acciones afirmativas. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 8, 2023)

Con esos elementos de análisis, es posible afirmar que el objetivo que cumple el acuerdo INE/CG616/2022, y con este las modificaciones incorporadas al Reglamento de Elecciones, es el de garantizar el derecho de acceso a la información y los derechos políticos de la ciudadanía en México y, de esta manera, generar herramientas para que las personas electoras cuenten con más información que les permita emitir un voto informado, lo cual es congruente con el contenido de la dimensión colectiva de los artículos 13 y 23 de la Convención Americana.

Los argumentos de Morena en contra del acuerdo impugnado se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- 1) No existe un fundamento constitucional ni legal.
- 2) El Consejo General del INE

se extralimitó en sus funciones, porque desde su óptica no existe fundamento legal para que el INE pueda aumentar las actividades a cubrir por parte de los partidos políticos y candidaturas independientes durante los procesos electorales, es decir no existe una obligación legal que los obligue a utilizar dicho sistema. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 14, 2023)

- 3) El acuerdo impugnado carece de fundamentación, por lo que la modificación al Reglamento es inconstitucional.
- 4) El Consejo General del INE invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo.
- 5) “No se puede modificar el Reglamento para la implementación de dicha herramienta porque no se tiene total certeza de su seguridad” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 15, 2023).

- 6) La implementación en el ámbito local del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles implica una carga de trabajo innecesaria para los partidos políticos y los organismos públicos locales electorales (OPLE).
- 7) “En la mayoría de los casos es humanamente imposible el cumplimiento de la obligación impuesta [...] dada la cantidad de trabajo que implica y los plazos tan reducidos que se establecen” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, pp. 16-17, 2023).
- 8) “Se transgreden los derechos de los partidos políticos y las candidaturas, pues de no cumplir con lo establecido, se harán acreedores a algún tipo de sanción, lo que los deja en estado de indefensión” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 17, 2023).
- 9) “La obligación de que cada Instituto local deba implementar su propio sistema, es contraria a las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 17, 2023).
- 10) El acuerdo es ilegal ya que

está inaplicando de manera implícita lo dispuesto por la fracción I, del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que le impone la obligación de clasificar la información respecto de aquellas candidaturas que no autorizaron expresamente su publicación. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 18, 2023)

- 11) El acuerdo excede el objeto y la naturaleza del cuestionario de identidad y produce un acto de molestia innecesario al incluir un apartado de reactivos socioeconómicos con

información sobre los ingresos que las personas percibieron el mes anterior, los grupos de ingresos, incluyendo salario o alguna otra ganancia que generalmente reciban mensualmente, así como la obligación a las candidaturas de revelar su fuente principal de los mismos e incluso señalar si no han laborado en los tres meses anteriores. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 19, 2023)

La Sala Superior del TEPJF encontró infundados e inoperantes los agravios señalados por Morena, “ya que contrario a lo que alega, el acuerdo controvertido se encuentra debidamente fundado y motivado, puesto que la responsable cumplió con la carga correlativa al principio de legalidad, de ahí que esté apegado a Derecho” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 20, 2023). A continuación se señalan los principales argumentos expuestos por la Sala Superior que le permitieron declarar infundados e inoperantes los agravios interpuestos por dicho partido y confirmar el acuerdo INE/CG616/2022.

La Sala Superior desarrolló como primer argumento el relativo al principio de legalidad en la facultad reglamentaria del INE, ya que “la controversia planteada se centra, en mayor medida, en el cuestionamiento vinculado con la falta de fundamentación, indebida motivación, y el ejercicio indebido de la facultad reglamentaria de que goza el INE” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 20, 2023).

El contenido del primer párrafo del artículo 16 constitucional establece que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Al respecto, la Sala Superior señaló que el análisis de este mandato constitucional tiene alcances distintos si se trata de actos concretos o de actos generales y abstractos. El acuerdo impugnado es un acto general y abstracto —al modificar un reglamento—, por lo que requiere de elementos específicos para su análisis jurídico.

En ese sentido, la Sala Superior utilizó el siguiente criterio de la SCJN para sostener que el acuerdo INE/CG616/2022, en cuanto que acto general y abstracto, cumple con el principio de legalidad, establecido en el primer párrafo del artículo 16 constitucional:

1. En un acto legislativo, el requisito de fundamentación se satisface cuando la expedición de la ley queda comprendida dentro de las facultades del cuerpo legislativo;

2. La motivación se satisface cuando la ley se refiere a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas; y

3. Es innecesario que todas las disposiciones del ordenamiento estén motivadas de manera específica. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, pp. 21-22, 2023)

En congruencia con el criterio anterior y con el adoptado por la Sala Superior respecto a la fundamentación y motivación de los acuerdos que el INE emite en ejercicio de su función reglamentaria (Jurisprudencia 1/2000, 2000), en la sentencia se estableció lo siguiente:

cuando se emita un reglamento en ejercicio de la facultad respectiva, éste habrá de tenerse por debidamente fundado y motivado cuando sea producto de la facultad referida, la cual debe estar prevista en la ley, mientras que la motivación se cumple cuando el reglamento o lineamiento sean tendentes a regular relaciones sociales; en atención a lo anterior, es innecesario que todas y cada una de las disposiciones que las integren deban contar con una motivación específica. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 22, 2023)

En la construcción de la argumentación de la sentencia, es muy interesante que la Sala Superior refiere a la facultad reglamentaria que tiene el INE para concluir que, en el caso concreto, se cumple con el principio de legalidad, y también al principio de máxima publicidad (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 22, 2023). De esta manera, se coloca en el análisis jurídico un principio que, como se revisó en el apartado anterior, permite la garantía efectiva de los derechos de acceso a la información y políticos.

En ese sentido, el acuerdo impugnado tuvo como fundamentación

los artículos 6, apartado A, fracciones I a III; 41, párrafo tercero, base V, apartado A, párrafos primero y segundo; apartado C, párrafo primero, inciso a) y segundo, de la CPEUM; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 44, párrafo 1, incisos j), gg) y jj) de la LGIPE; 4, párrafo 1, fracción I, apartado A, inciso

a) y 5, párrafo 1, inciso x) del Reglamento Interior del propio Instituto, 441, 442 y 443, párrafo 3 del Reglamento de Elecciones y, finalmente, en la consideración 5, inciso a) —denominado Efectos para el INE— último párrafo, en relación con el octavo punto de acuerdo de la resolución INE/CG1794/2021. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 23, 2023)

Asimismo, se fundamentó en “los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 24, 2023).

De esa manera, el acuerdo impugnado encuentra sustento en el marco constitucional y legal, así como en principios que tienen un sólido reconocimiento convencional para la garantía de los derechos políticos y de acceso a la información (principal objeto de análisis en este estudio), por ejemplo, el principio de máxima publicidad.

El artículo 6 constitucional reconoce el derecho de acceso a la información y establece principios y bases para su efectividad; al respecto, para el análisis de este estudio, es relevante el contenido de la fracción I del apartado A del aludido artículo:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, apartado A, fracción I, 2023)

De esa manera, el acuerdo impugnado cumple con un mandato constitucional: poner a disposición de la ciudadanía información en posesión de un órgano autónomo (el INE), en congruencia con el principio de máxima publicidad. La información que el acuerdo pone a disposición de la ciudadanía es de carácter curricular y de identidad de las personas candidatas en las elecciones federales y locales, por lo que impacta de manera directa en el ejercicio efectivo de los derechos políticos y de acceso a la información, ya que permite a la ciudadanía contar con elementos para emitir un voto informado.

Así, el Consejo General del INE tiene las facultades constitucionales y legales para la emisión del acuerdo INE/CG616/2022, impugnado por Morena, y en cuanto al fondo, el acuerdo cumple con los mandatos constitucionales y convencionales, ya que representa un medio para la garantía de los derechos políticos y de acceso a la información.

Respecto al agravio expresado por Morena sobre la supuesta invasión del INE a las competencias del Poder Legislativo, la Sala Superior concluyó que no hay ninguna disposición que reserve al ámbito legislativo la implementación del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles o su incorporación al Reglamento de Elecciones (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 30, 2023), por lo que este agravio fue calificado por la Sala Superior del TEPJF como infundado e inoperante.

Hasta aquí el análisis de los primeros cuatro agravios planteados por Morena, todos vinculados con la supuesta violación al principio de legalidad por parte del Consejo General del INE al emitir el acuerdo INE/CG616/2022. La Sala Superior del TEPJF concluyó que tales alegatos eran infundados e inoperantes, ya que el acuerdo es congruente tanto con el principio de legalidad como con otros principios constitucional y convencionalmente reconocidos, como el de máxima publicidad.

Respecto a lo reclamado por dicho partido respecto a la supuesta falta de seguridad del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles, la Sala Superior concluyó que se trata de un alegato inoperante, ya que “no indica en qué estriban los supuestos elementos que ponen en duda la integridad

y solidez de la herramienta en cuestión” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 30, 2023).

En cuanto a la queja de que la implementación en el ámbito local del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles representa una carga de trabajo innecesaria para los partidos políticos y los OPLE, la Sala Superior lo consideró inoperante, al “reducirse a un aspecto subjetivo” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 31, 2023), ya que se refiere a actos futuros e inciertos y no se exponen elementos concretos que permitan determinar la supuesta carga de trabajo innecesaria. Además,

el sistema en cuestión se alimentará del diverso denominado *Sistema Nacional de Registro*, por lo que el alegato sobre la carga excesiva se ve aún más debilitado, pues además de no basarse en elementos concretos, deja de considerar que el diseño del sistema toma como base la información existente. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 32, 2023)

El alegato vinculado con la supuesta imposibilidad humana para la implementación en el ámbito local del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles también es considerado inoperante, por ser subjetivo (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 32, 2023).

Respecto al alegato de la supuesta transgresión a los derechos de los partidos políticos y las candidaturas, por dejarlos en estado de indefensión, la Sala Superior concluyó que se trata de un agravio inoperante, “pues su planteamiento se construye sobre un aspecto futuro e incierto, [...] el recurrente podrá inconformarse, de así considerarlo” (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 33, 2023).

La Sala Superior determinó que es inoperante el alegato vinculado con la supuesta incongruencia del sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles con las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria. Lo anterior debido a que

la recurrente pierde de vista que los razonamientos jurídicos en cuestión se centran en justificar la razón por la cual el Consejo General del INE decidió desagregar la elaboración del sistema por cada uno de los órganos encargados de su ejecución, pues el respeto a las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria le impedirían hacerse cargo. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 33, 2023)

Por lo tanto, debido a las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria, sería imposible para el INE hacerse cargo del sistema federal y del de todas las entidades federativas. Así, el sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles es congruente con dichas medidas.

La Sala Superior consideró como inoperante el agravio planteado por Morena acerca del supuesto acto de molestia innecesario al incluir en el sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles un apartado de reactivos socioeconómicos con información sobre los ingresos de las personas candidatas. En este sentido,

la inoperancia del agravio deriva, en principio, de que parte de la premisa inexacta de que la información en cuestión será pública, pues como el mismo recurrente lo sostiene en su escrito recursal, la recolección de esos datos es con efectos meramente estadísticos. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 34, 2023)

Finalmente, la Sala Superior consideró como infundado el agravio acerca de la supuesta inaplicación de la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que impone al INE la obligación de clasificar la información sobre las candidaturas que no autorizaron expresamente su publicación. La argumentación de la Sala Superior respecto a este agravio en particular es de gran importancia para el análisis planteado en este trabajo, por lo que se transcribe a continuación:

en una nueva reflexión, y por consistir en una cuestión de interés público, esta Sala Superior considera que la información concerniente a las personas postuladas y las candidaturas electas por alguna acción afirmativa deben ser públicas, al permitir transparentar la gestión gubernamental y la rendición de cuentas a la ciudadanía, sobre de las personas que tienen un interés legítimo en contender, ocupar y desempeñar un cargo de elección popular por virtud de una acción afirmativa, en tanto buscan representar a grupos en situación desaventajada y, en ese sentido, el INE debe garantizar el acceso a la información atinente. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, pp. 36-37, 2023)

Con este cambio de criterio, la Sala Superior garantizó el derecho de acceso a la información, aplicando un principio que cuenta con un sólido asidero constitucional y convencional: el de máxima publicidad. La Sala Superior realizó un ejercicio de ponderación de derechos entre la protección de los datos personales de las personas candidatas que quieren acceder al ejercicio del poder mediante acciones afirmativas y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía para ejercer sus derechos políticos (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 37, 2023). La conclusión del TEPJF es conforme con los mandatos constitucionales y con los estándares desarrollados en el sistema interamericano: garantizar el acceso a la información para que las personas puedan ejercer sus derechos políticos de manera informada.

Esa decisión de la Sala Superior también permite evaluar la efectividad de las acciones afirmativas, ya que

resulta de la mayor importancia que la ciudadanía cuente con posibilidades reales de conocer a quienes se postulen bajo cualquier acción afirmativa o condición correlativa, a fin de que puedan definir su voto por la opción política que resulte más acorde con sus necesidades o preferencias [Asimismo,] sirve de mecanismo para controlar y vigilar el actuar de las autoridades electorales, de los partidos políticos y de las propias

personas postuladas en la vía de las acciones afirmativas. (Sentencia SUP-RAP-289/2022, p. 40, 2023)

Así, la Sala Superior del TEPJF, por medio de esta sentencia que confirmó el acuerdo INE/CG616/2022, garantizó los derechos de acceso a la información y los derechos políticos de la ciudadanía en México. En este sentido, merece la pena recordar que existe un vínculo muy estrecho entre el derecho de acceso a la información, los derechos políticos y la democracia; sin la garantía de estos derechos no hay juego democrático.

Conclusiones

La sentencia de la Sala Superior del TEPJF en el recurso de apelación SUP-RAP-289/2022 representa un avance importante para la garantía de los derechos políticos y de acceso a la información en México. Esta conclusión se sustenta en el análisis con enfoque de derechos humanos realizado en los dos acápite anteriores y que puso el derecho de acceso a la información y los derechos políticos, en su dimensión colectiva, en el centro, específicamente respecto al vínculo que ambos guardan con la democracia.

El cambio de criterio que realizó la Sala Superior del TEPJF en la sentencia objeto de estudio representa un sólido avance para la garantía del derecho de acceso a la información, considerado en los estándares interamericanos como un requisito indispensable para la vida democrática. Con la decisión de la Sala Superior se cumple con los principios de publicidad, transparencia y máxima divulgación, que deben regir las actuaciones de los estados en materia de acceso a la información, de conformidad con la jurisprudencia interamericana.

El derecho de acceso a la información y los derechos políticos son requisitos indispensables para la existencia del juego democrático, por lo que la garantía efectiva de estos derechos, como la realizada por la Sala

Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-289/2022, es una buena noticia para la vida democrática del país.

Referencias

- Acuerdo INE/CG616/2022, Consejo General del Instituto Nacional Electoral. (2022). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/141976>
- Caballero Ochoa, José Luis. (2013). *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*. Porrúa; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- Carbonell, Miguel, y Salazar, Pedro (coords.). (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carta Democrática Interamericana. (2001). https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Caso Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_352_esp.pdf
- Caso Castañeda Gutman vs. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf
- Caso Cepeda Vargas vs. Colombia, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf
- Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

- Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf
- Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf
- Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf
- Caso López Lone y otros vs. Honduras, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf
- Caso Petro Urrego vs. Colombia, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf
- Caso Yatama vs. Nicaragua, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%202da%20edicion.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Contradicción de tesis 293/2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). <https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguiumientoid=556>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. (2011). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano. En Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma* (pp. 339-429). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jurisprudencia 1/2000, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2000). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=1/2000&tipoBusqueda=S&sWord=fu>
- Opinión consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf
- Reglamento de Elecciones. (2026). <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>
- Sentencia SUP-RAP-289/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0289-2022.pdf>

**SUP-REG-223/2022
y acumulado.**

**Reincorporación de Jaime
Bonilla al Senado de la
República**

Mariano Alejandro González Pérez
Karen Elizabeth Vergara Montufar
Javier Martín Reyes

Ser o no ser.

O sobre una interpretación (posible) de la simultaneidad en la función pública

Mariano Alejandro González Pérez

Introducción

La función jurisdiccional es una tarea compleja que exige una confrontación entre las reglas que una sociedad dispuso para guiar la convivencia cotidiana entre los particulares, así como la actuación de aquellas personas que detentan las funciones de la representación política y pública.

Se trata de directrices que recogen el espíritu, la lucha y las bases sobre las cuales se ha construido una determinada nación, y que, en buena parte, identifican también el rumbo al cual está predestinado cada Estado.

Un buen ejemplo de lo anterior es el caso de las particulares

restricciones estrictas, elevadas a rango constitucional, respecto de la intervención de los ministros de culto en la vida política del país, las cuales se sustentan —sobra decirlo— en la marcada influencia que, durante el periodo colonial y los primeros años de la Independencia, ejercieron los representantes eclesiásticos en la vida social, que representó un marcado contrapeso fáctico a los intereses de los nacientes gobiernos republicanos en la joven democracia mexicana.

Los principios de separación Iglesia-Estado y no reelección presidencial recogidos por la norma fundamental mexicana caracterizan y dan identidad propia a un sistema constitucional nacional, y se sobreponen a otros en los que no solo no se da un interés superlativo a dichas cuestiones, sino que no existen las mismas restricciones absolutas.

¿Cuál es entonces la función de las juzgadoras y los juzgadores en casos como estos?; es decir, casos en los que la regla de interpretación de subordinación normativa, y de la típica pirámide kelseniana, ha sido superada por un modelo, igualmente de base constitucional, que, bien o mal, exige la aplicación del principio *pro personae*, el cual, en materia de restricciones a derechos humanos, tendría el alcance de que se aplique el ordenamiento más favorable o menos lesivo, el constitucional o los convencionales.

Las nuevas reglas de interpretación exigen superar el ejercicio de aplicación estricta de las restricciones a los derechos humanos, por estar contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en favor de un ejercicio de racionalidad judicial en el que se debe analizar la razonabilidad de determinadas cuestiones que pudieron haber resultado de relevancia política en determinado momento para la nación, pero que, conforme evoluciona la vida pública y política, pudieran traducirse, en algunos casos, en limitaciones injustificadas a los derechos.

En este trabajo no se cuestiona el texto fundacional, en el cual se recogen las palabras de las personas que, no pocas veces, entregaron su vida para que México fuera un país libre, democrático y de derechos, sino que se pretende exponer otro ejercicio de interpretación respecto de la regla

constitucional de la no duplicidad de los cargos públicos, así como de las líneas que al respecto ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) acerca de la simultaneidad incluida en el artículo 125.

A lo largo de este estudio se referirán los criterios y las reglas comunes de interpretación que han sostenido los órganos constitucionales jurisdiccionales y que parecen identificar que, en este caso, la aplicación de la regla de la no simultaneidad en la función pública sería aplicable a rajatabla, como lo sostuvo la Sala Regional Guadalajara.

Sin embargo, el trabajo cotidiano y, sobre todo, el particular estudio de los recursos que son materia del presente comentario permiten exponer una visión alternativa respecto a la resolución de la controversia, en este caso, si la reincorporación en el cargo —senaduría—, una vez concluido el ejercicio de la gubernatura, actualizaba la restricción constitucional de la no simultaneidad en el desempeño de dos cargos públicos.

Que el presente trabajo sirva como un ejercicio audaz, de aproximación analítica, cuya única finalidad sea retomar el debate respecto de la aplicación de las restricciones constitucionales, analizando su razonabilidad a la luz del principio *pro personae*.

Se trata, pues, de que la función jurisdiccional permita que la Constitución viva, crezca y evolucione, y de que su observancia resulte asequible, conforme a los parámetros de la tutela de los derechos humanos, en el ámbito de una sociedad democrática. A continuación se pasará a la identificación del problema.

Controversia

En este caso, la controversia consistía en determinar si la restricción contenida en el artículo 125 de la CPEUM, que impide alternar en cargos de elección popular —atendiendo al principio de separación de poderes—, era aplicable a Jaime Bonilla:

- 1) Jaime Bonilla obtuvo dos cargos de elección popular: senador (por seis años) y gobernador (por dos años).
- 2) Bonilla solicitó licencia indefinida al Senado, de diciembre de 2018 a marzo de 2022.
- 3) La licencia solicitada por Jaime Bonilla comprendió todo el periodo como gobernador de Baja California (del 1 de noviembre de 2019 al 30 de octubre de 2021).

De esta forma, el recurso exigía definir si su reincorporación al Senado no implicó un riesgo de alternancia entre cargos, situación que en un principio tuvo por actualizada la Sala Regional Guadalajara, la cual consideró que la reincorporación en la senaduría actualizaba la simultaneidad en el ejercicio de la función pública, por lo que dejó sin efectos la reincorporación de Bonilla Valdez al escaño.

Al respecto, al controvertir la posición de la Sala Regional, el ciudadano reclamó que la reincorporación como senador de la república no actualizaba la duplicidad de funciones, atendiendo a que, en este caso, ejerció el cargo como gobernador por un periodo extraordinario menor al ordinario, por lo que era inviable que se actualizara la duplicidad de funciones al retomar el cargo como senador.

En esencia, el reclamo de Jaime Bonilla Valdez consistió en que fueron incorrectas las afirmaciones de la Sala Regional relativas a que se ubicó en la hipótesis normativa de obtener dos cargos de elección popular, porque al momento en que debía tomar protesta como gobernador surgió su derecho a elegir, en plena libertad, qué cargo prefería desempeñar —si reincorporarse como senador o aceptar y ejercer el cargo de gobernador—, y optó por este último, al aceptarlo y desempeñarlo hasta el 31 de octubre de 2021.

En su opinión, las consideraciones de la Sala Regional se apartan de las líneas jurisprudenciales trazadas por el Tribunal Electoral en relación con los efectos de las licencias y la interpretación de las restricciones al derecho político-electoral de desempeñar el cargo para el que fue electo, porque estima que es falso que Jaime Bonilla Valdez obtuviera dos cargos

de manera simultánea, ya que es un hecho no controvertido y notorio que, cuando fue electo gobernador de Baja California y durante el desempeño del puesto de senador, gozaba de una licencia por tiempo indefinido, por lo que no estaba desempeñando ni ocupando dicho cargo materialmente, ya que estaba en funciones el suplente.

Previo a delimitar la cuestión en controversia, conviene señalar que la doctrina ha precisado que la finalidad de esa restricción constitucional (incompatibilidades) es tutelar el derecho ciudadano a un gobierno y a una administración pública ordenada, eficiente y eficaz, evitando de esa forma la indeseable concentración del poder y el conflicto de intereses que pudieran presentarse cuando una persona ostenta simultáneamente dos o más cargos públicos.

Constitucionalistas actuales, como Fernández Ruíz, han considerado que el señalado régimen de incompatibilidades busca tutelar principios como:

- 1) División de poderes.
- 2) Pluralidad de los órganos legislativos.
- 3) Separación e independencia en los poderes de la Federación.

Preserva la pluralidad del Poder Legislativo, fortalece la autonomía de los estados, y propicia el mejor desempeño de los cargos públicos importantes, por evitar que se ocupen simultáneamente, por una misma persona, dos o más de ellos que requieran de una gran dedicación, así como provocar un mayor rendimiento de la actividad desempeñada, como resultado de la especialidad lograda, al desarrollarla sin interferencia de otra. (Fernández, 2021, p. 1308)

A partir de este punto se puede advertir la razonabilidad de la disposición constitucional.

¿Por qué (en este caso) cabía reformular los alcances del concepto de simultaneidad?

En efecto, en este caso existen elementos que permiten concluir que dejar sin efectos la reincorporación al cargo de la senaduría obedeció a una interpretación restrictiva de la Constitución respecto de las incompatibilidades para ejercer un cargo público previstas, específicamente, en el artículo 125:

Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la federación y otro de la entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 125, 2023)

Así, pues, la tesis que se desarrollará en las páginas posteriores consiste en exponer por qué se considera que le asistía razón a Jaime Bonilla Valdez en su reclamo relativo a que, al fijar el criterio de interpretación del artículo 125 constitucional, la Sala Guadalajara dejó de considerar que se trataba de hipótesis fácticas distintas a las que han dado origen a la línea jurisprudencial de la Sala Superior, cuyas particularidades necesariamente debían ser valoradas para fijar un criterio interpretativo de la restricción constitucional, según se expone a continuación.

La Sala Regional responsable sustentó el ejercicio interpretativo del artículo 125 constitucional, así como la conclusión de que Jaime Bonilla se encontraba impedido para reincorporarse como senador de la república, con base en diversos precedentes de la Sala Superior en los que se ha considerado que la persona que fue electa para dos cargos solo puede acceder a un puesto y tiene el derecho de optar en cuál prefiere desempeñarse, al estimarse que la prohibición de ocupar al mismo tiempo dos cargos de elección popular se salvaguarda con el derecho de opción del sujeto que se encuentra en esa situación.

Al analizar la controversia, la Sala Regional consideró que la línea jurisprudencial que ha seguido la Sala Superior ha señalado que cuando se alcanzan dos cargos de elección popular, en estricta aplicación del artículo 125 de la Constitución federal, el derecho del ciudadano para elegir entre ambos se agota cuando se decide con plena libertad cuál de ellos es el que se va a desempeñar, sin que tal derecho comprenda la posibilidad de permitir a quienes se encuentren en ese supuesto alternar entre ambos cargos, pues esto implicaría afectar al sistema de participación y representación democrática efectiva.

En opinión de la Sala Regional Guadalajara, era factible advertir que Jaime Bonilla Valdez, en su calidad de senador de la república con licencia y de gobernador electo, agotó su derecho a elegir entre ambos cargos y, al haber optado por el cargo de gobernador, tomar protesta y desempeñar dicha función pública hasta la conclusión del periodo legal, perfeccionó su voluntad de asumir uno de los dos cargos de representación popular que ostentaba.

Así, concluyó que era contrario al derecho el acto de reincorporación cuestionado, ya que el referido ciudadano no se encuentra autorizado jurídicamente para ejercer de nueva cuenta su derecho de elección y regresar al Senado de la República.

No obstante, en la interpretación realizada por la Sala Guadalajara al analizar la incompatibilidad establecida en el artículo 125 constitucional, no se tomó en cuenta que, dadas las particularidades del caso, la controversia planteaba aspectos que contenían diferencias fácticas y jurídicas que, desde el inicio, implicaban la realización de un ejercicio diferenciado que permitiera establecer los alcances de la restricción constitucional en el caso de la reincorporación del ciudadano Jaime Bonilla Valdez al Senado de la República.

En efecto, la Sala Regional debió tener en cuenta que, si bien en los precedentes de la Sala Superior se ha seguido una línea interpretativa atinente a las incompatibilidades previstas en el artículo 125 de la

Constitución federal, estas han obedecido a supuestos fácticos específicos de cada caso.

Por lo tanto, en este asunto, previo a fijar una conclusión que siguiera esa línea, la Sala Regional debió determinar si las circunstancias de hecho en las que se sustentaba la controversia, en este caso, eran similares a las analizadas en los precedentes, a efectos de realizar la justipreciación correspondiente para que, al momento de realizar la interpretación de la normativa y de su posterior aplicación, estuviera en aptitud de atender las particularidades y especificidades que el caso concreto presentaba, para así decidir el grado de aplicabilidad de la posición adoptada en los precedentes.

Así, con base en ese análisis previo, la Sala Regional podía estar en aptitud de establecer si la razón de la decisión contenida en los precedentes y las reglas en que se sustentaron se ajustaban a las circunstancias particulares de la controversia en este asunto, así como de, en su caso, determinar el grado de posible aplicación analógica respecto de los alcances de la restricción en cada hipótesis.

Debe tenerse en cuenta que, en cuanto a la interpretación del artículo 125 de la Constitución federal, en conjunto con lo dispuesto en el diverso artículo 62, en los cuales se consignan las llamadas incompatibilidades parlamentarias —que son limitaciones para el desempeño de dos cargos—, la Sala Superior ha dispuesto que la finalidad de estas prohibiciones es la independencia de los legisladores de otros poderes del Estado, especialmente del Ejecutivo, y de fuerzas políticas y sociales concretas, como una forma de asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones de sus cargos.

En específico, siguiendo la línea de la SCJN, se ha considerado que cuando se alcanzan dos cargos de elección popular la interpretación del indicado precepto es en el sentido de que existe el derecho para elegir alguno de ellos, y esto ocurre cuando se opta por acceder y ejercer uno de los cargos.

Por ejemplo, en las resoluciones correspondientes a los asuntos SUP-JDC-70/2019,¹ SUP-JDC-390/2014² y SUP-JRC-101/2011³ —citados en la sentencia controvertida—, que derivaron de impugnaciones presentadas contra la reincorporación de diversos funcionarios de elección popular en cargos en los que previamente se había solicitado licencia, por haber obtenido un cargo electivo diverso que se ejerció al mismo tiempo, se sostuvo que el artículo 125 constitucional exigía que la persona que fue electa para dos cargos solo puede acceder a uno de ellos, teniendo el derecho de optar por cuál prefiere desempeñar. Esto se refleja en el cuadro 1.

-
- ¹ Impugnación presentada por una senadora suplente para controvertir la reincorporación de la senadora propietaria, al considerar que se debía declarar improcedente su reincorporación como senadora si esta optó por ejercer el cargo de presidenta municipal de Compostela, Nayarit.
 - ² El asunto derivó de una impugnación en la que se cuestionó la reincorporación de una ciudadana a su cargo de diputada federal de representación proporcional, al considerar que se violentaba lo dispuesto en el artículo 125 de la carta magna. La controversia se enmarcó en una elección federal, en la cual dicha ciudadana resultó electa como diputada federal de representación proporcional; con posterioridad, al estar desempeñando el cargo, participó como candidata a presidenta municipal de Mainero, Tamaulipas, cargo para el que fue electa y tomó la correspondiente protesta.
 - ³ Este asunto derivó de la determinación del Congreso de Zacatecas en la que se ordenó a un diputado suplente de representación proporcional cesar sus funciones, derivado de la reincorporación al cargo del propietario.

Cuadro 1. Criterios del artículo 125 constitucional

Expediente	Cargos involucrados		Cargo seleccionado (para evitar la simultaneidad)	Controversia	Alternancia en el ejercicio de cargos	Criterio respecto a la simultaneidad (artículo 125 de la CPEUM)
	Inicial	Posterior				
SUP-JDC-70/2019	Presidencia municipal (2017-2021)	Senadora de primera minoría (2018-2024)	Senadora (agosto de 2018)	Diciembre de 2018/ marzo de 2019. Licencia para reincorporarse como presidenta municipal y, después, retomar el cargo en el Senado	✓	El cargo que debe prevalecer es el del Senado, atendiendo a que la Constitución restringe la posibilidad de alternar indefinidamente entre funciones
SUP-JDC-390/2014	Diputada federal de RP (2012-2015)	Presidencia municipal (2013-2016)	Presidencia municipal (septiembre de 2013)	24 de abril de 2014. Reincorporación a la diputación federal, con previa licencia como presidenta municipal	✓	Fue contraria a derecho la reincorporación a la diputación, pues previamente se había optado por ejercer la presidencia municipal y no existe posibilidad de alternar entre cargos
SUP-JRC-101/2011 y AC	Diputado local de MR (2010-2013)	Diputado local de RP (2010-2013)	Diputado de MR (septiembre de 2010)	Enero de 2010. El Congreso autoriza la solicitud de incorporarse como diputado por el principio de RP	✓	El ciudadano optó por la diputación de MR, por lo que no puede volver a ejercer ese derecho, pues este agotó su objeto

Nota: CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; MR, mayoría relativa, y RP, representación proporcional.

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias SUP-JDC-70/2019 (2019), SUP-JDC-390/2014 (2014) y SUP-JRC-101/2011 (2011).

En otras palabras, la prohibición de ocupar, al mismo tiempo, dos cargos de elección popular se salvaguarda con el derecho de elegir una opción de la persona que se encuentra en esa situación.

Adicionalmente, en los asuntos recién referidos, se consideró que se pueden dar dos supuestos fácticos de aplicabilidad de la norma:

- 1) Si se triunfa en dos cargos, antes de asumir, protestar y ejercer cualquiera de estos, se debe partir de la base de que se está ante una disyuntiva de ejercer solo uno de ellos y no ante la posibilidad de permanecer en dos cargos alternadamente, de manera indefinida, con las licencias correspondientes.
- 2) Si se obtiene un cargo de elección popular y durante el ejercicio de ese encargo se alcanza el triunfo para un diverso cargo de la misma naturaleza, surge el deber de optar por alguno de ellos, y este debe ejercerse, ante lo cual ya no existe la posibilidad jurídica de regresar al anterior o de alternar indefinidamente en ambos cargos.

Aunado a ello, se razonó que cuando se alcanzan dos cargos de elección popular, la interpretación del artículo 125 de la CPEUM se hace en el sentido de que existe derecho para elegir alguno, y esto ocurre cuando se opta por acceder y ejercer uno de los cargos.

Por lo tanto, la conclusión a la que arribó la Sala Superior en tales resoluciones consistía en que, si la ciudadana o el ciudadano alcanzó dos cargos de elección, se encontraba en la posibilidad de elegir cuál de los cargos quería desempeñar.

De manera que la restricción constitucional se actualizaba con la imposibilidad de solicitar licencia, cuando ya se había optado por uno de los cargos, y regresar al otro, pues ello implicaría alternar indefinidamente entre ambos cargos.

La esencia del criterio recogido en las sentencias de la Sala Superior recién reseñadas dio origen a la tesis XXXIII/2015, de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. EL DERECHO DE ELEGIR ENTRE DOS, SE AGOTA AL

OPTAR POR UNO, en la que se sostiene que de la interpretación funcional del artículo 125 constitucional se advierte que el derecho del ciudadano a elegir entre dos cargos para los cuales fue electo, cuando se encuentra ejerciendo un cargo de esa naturaleza y al mismo tiempo es electo para ocupar otro, se agota cuando decide con plena libertad cuál de ellos es el que va a desempeñar, sin que ese derecho comprenda la posibilidad de permitir a los ciudadanos que se encuentren en esos supuestos alternar entre ambos cargos, lo que implicaría afectar al sistema de participación y representación democrática efectiva.

Como puede advertirse del criterio sostenido en los precedentes referidos, respecto a la interpretación del artículo 125 de la norma fundamental, los aspectos que se protegen con esas directrices son la certeza y la seguridad jurídicas, al evitar la posibilidad de conflictos de intereses, así como la estabilidad de la función representativa, mediante el ejercicio del cargo que debe desempeñar el funcionario electo, a fin de que la ciudadanía cuente con certeza respecto de las funciones que habrá de ocupar y de la persona que los representa y ejerce los actos de gobierno correspondientes.

Es decir, es evidente que en las sentencias de la Sala Superior que se han descrito se planteó una posible duplicidad o simultaneidad entre funciones, que resultaba incompatible con la restricción establecida en el artículo 125 constitucional; sin embargo, a diferencia del posicionamiento de ese órgano jurisdiccional en aquellos asuntos, en este la responsable perdió de vista que, al momento de la impugnación, no existía posibilidad de que el ciudadano ejerciera alternadamente dos cargos de elección popular.

Ello es así toda vez que, como quedó evidenciado, en todos los casos de los precedentes la simultaneidad en los cargos tenía coincidencia temporal en los periodos de ejercicio de las funciones, lo cual conllevaba la posibilidad de que, en todo caso, existiera una posible alternancia en el ejercicio de ambos cargos durante su desempeño, lo que podía implicar que el funcionario estuviese en aptitud de alternarse indefinidamente en ambos cargos, lo cual se traduciría en una transgresión a la limitación establecida en

el artículo 125 constitucional, en los términos en los cuales lo ha determinado la Sala Superior en sus precedentes.

Sin embargo, previamente ha quedado advertido que, en el supuesto de Jaime Bonilla, fue hasta el momento en el que concluyó el periodo de ejercicio constitucional de la gubernatura cuando el ciudadano solicitó su reincorporación al Senado de la República, sin que ello pudiera actualizar, en ese momento, una duplicidad o simultaneidad en el ejercicio de funciones públicas de elección popular.

Así, pues, el contexto descrito evidencia que en el caso Bonilla existe una diferencia sustancial entre los hechos que dieron origen a los precedentes en los que la Sala Superior fijó un criterio de interpretación respecto del artículo 125 constitucional —retomado por la Sala Guadalajara— y la hipótesis fáctica que se presentó con este asunto, dado que la reincorporación en el cargo no se traduce en el supuesto de que Bonilla Valdez debía optar entre dos cargos, sobre todo si se atiende al hecho de que en la culminación del cargo estatal se encontraba con licencia de su encargo de senador.

Al respecto, conviene recalcar que, en este caso, el periodo atípico de dos años del ejercicio de la gubernatura estatal fue establecido legalmente por el legislador de Baja California,⁴ por lo que la conclusión con anterioridad a la terminación del cargo de senador constituía un elemento distintivo respecto de los diversos precedentes analizados previamente por la Sala Superior.

De esa forma, fue incorrecta la conclusión de la Sala Regional respecto a que la reincorporación al Senado implicaba una nueva elección entre dos cargos, ya que al momento de solicitar la reincorporación (al Senado)

⁴ En 2014, el Congreso local aprobó el Decreto 112, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución de Baja California, cuyo artículo octavo transitorio estableció que, por única ocasión, la gubernatura electa en 2019 duraría solamente dos años (2019-2021), con la finalidad de homologar el proceso electivo de la gubernatura a las elecciones federales de 2021 y cumplir con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución federal.

el cargo de gobernador ya era inexistente, porque había concluido de manera definitiva.

Lo anterior, debido a que la Sala Guadalajara no abundó en explicar por qué el impedimento constitucional de ejercer dos cargos públicos de manera simultánea le siguió aplicando al momento de reincorporarse al cargo de senador, si se tiene en cuenta que el mandato como gobernador de Baja California había fenecido.

El hecho de que la Sala Guadalajara hubiera razonado que la indebida reincorporación no obedecía al posible ejercicio simultáneo del cargo, sino que al haber optado por uno de ellos se rechazó implícitamente el otro, era igualmente insuficiente para fijar una postura en cuanto al contexto específico del asunto.

Así, atendiendo a que era evidente que dicha posición se retomó, igualmente, de los precedentes de la Sala Superior, sin que esta estuviera sustentada en alguna situación fáctica similar a la que se presentaba en el asunto; además, la Sala Regional no expuso en su sentencia un mayor razonamiento en el que justificara de manera razonable por qué se actualizaría la restricción, ante la conclusión de uno de los cargos de elección popular.

Más aún, cuando la construcción semántica de la regla constitucional ha obligado al TEPJF, así como al máximo tribunal constitucional de la nación, a delimitar su alcance y contenido.

Por lo tanto, los hechos de ese asunto exigían un ejercicio razonado que permitiera evidenciar que, en su caso, era constitucionalmente válida, y aplicable en la hipótesis fáctica de este asunto, la interpretación sostenida en los precedentes de este órgano jurisdiccional o, de ser el caso, desarrollar aquella posición interpretativa que justipreciara los valores y los derechos que se encuentran involucrados en la controversia, lo cual no se hizo en la sentencia controvertida.

Una vez advertido que las directrices dispuestas en los precedentes no eran del todo aplicables en el caso de la reincorporación de Jaime Bonilla, resulta necesario definir un criterio de interpretación de la restricción

dispuesta en el artículo 125 constitucional, en una hipótesis como la que es materia de análisis.

La restricción (de reincorporación) no es aplicable cuando no exista simultaneidad

En efecto, la hipótesis normativa contenida en el artículo 125 de la Constitución federal de restricción en el ejercicio simultáneo en cargos de elección popular no era aplicable en el caso de la reincorporación de Jaime Bonilla Valdez al Senado de la República, atendiendo a que al momento en el que concluyó el ejercicio ordinario de uno de los cargos no existía posibilidad real, fáctica ni jurídica de que con la reincorporación se atentara contra los principios que tutela el texto constitucional.

Con base en tales parámetros, se estima que se debió optar por una interpretación de la regla constitucional que, a la par de garantizar la tutela de los valores perseguidos por el constituyente, no nulifique, de manera innecesaria, otros valores o derechos de la ciudadanía ni se imponga como restricciones arbitrarias que pudieran resultar excesivas, conforme al bloque de constitucionalidad.

Lo previamente narrado permite identificar que la disposición constitucional lleva implícitos los supuestos siguientes:

- 1) La posibilidad de que una persona alcance el triunfo en dos cargos de elección popular; es decir, de haber sido electa o asignada para dos cargos que coinciden en algún periodo, ya fuese porque resultó electa en la misma fecha para un idéntico periodo o bien porque alcanzó un cargo primero y en una fecha posterior ganó otro cuyo periodo coincide durante algún momento con el primero.
- 2) La restricción se actualiza en el caso de que se acceda a desempeñar, de manera simultánea, ambos cargos, por lo que existe la obligación de que se opte por uno de ellos.

- 3) La persona electa tiene el derecho de elegir, con toda libertad, alguno de los cargos de elección popular.

Así, pues, la persona que resulta electa para ejercer dos cargos con periodos de ejercicio coincidentes solo puede acceder a uno de ellos, para lo cual cuenta con el derecho de seleccionar el cargo en que prefiere desempeñarse.

Esta prerrogativa constitucional para elegir el cargo debe ejercerse de manera oportuna, a efectos de que se cuente con una definición jurídica de la persona que desempeñará cada una de las funciones públicas, en particular aquella que no eligió la persona primigeniamente electa, ya sea que se llame al respectivo suplente, se convoque a una elección extraordinaria o se designe a una persona que la sustituya, en los términos establecidos en la ley; todo ello, a fin de otorgar certeza a los gobernados acerca de la persona que ejercerá la función representativa en cada uno de los cargos públicos de elección popular.

En ese sentido, en los casos en los que se trate de periodos coincidentes en el ejercicio de las funciones públicas, la selección del cargo a desempeñar por la ciudadana o el ciudadano se agota en el momento en que opta por uno de ellos, atendiendo a que la Constitución impone, en su doble dimensión, el deber y el derecho de elegir uno de los dos cargos de elección popular.⁵

Esa es precisamente la interpretación que ha seguido la Sala Superior en casos en los cuales se ha empatado el periodo de ejercicio de los cargos

⁵ Incluso, en un sentido similar se pronunció la Sala Superior en la ejecutoria del asunto SUP-JRC-101/2011 y acumulado, al interpretar el artículo 156 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, el cual, en los mismos elementos sustanciales que contempla el precepto constitucional federal, establece lo siguiente: "Artículo 156.- Ningún ciudadano podrá desempeñar a la vez dos cargos de elección popular, cualesquiera que ellos sean; pero el nombrado puede optar por el que prefiera desempeñar" (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, artículo 156, 2019).

de elección popular, como previamente quedó expuesto, pues una interpretación diferente implicaría la posibilidad de que la ciudadana o el ciudadano alterne indefinidamente en los cargos, posibilitando con ello la concentración de funciones en una misma persona y el consecuente conflicto de intereses en el desempeño de la función pública, valores que son tutelados por el texto constitucional.

Algo similar sucede en los casos en que una persona que detenta un cargo de elección popular solicita licencia para contender por otro puesto público y obtiene el triunfo, ante lo cual deberá optar por el ejercicio de alguno de los dos, en el entendido de que, sea cual fuere su elección, no podrá reasumir el que hubiese rechazado, toda vez que, como se señaló, el orden constitucional tutela la certeza y la seguridad jurídicas respecto de la representatividad de la ciudadanía, por lo que no es posible alternar de manera indefinida entre estos.

Sin embargo, la norma constitucional no contiene restricción alguna en el caso de que, una vez finalizado el periodo de ejercicio del cargo por el que optó la ciudadana o el ciudadano, la persona funcionaria se pueda reincorporar al ejercicio del cargo para el cual también fue válidamente electa, de no existir imposibilidad fáctica o jurídica y de continuar vigente el periodo de ejercicio.

Lo anterior es así al atender a que, en tales circunstancias extraordinarias, reasumir la función pública en modo alguno se traduciría en poner en riesgo alguno de los valores tutelados por la norma constitucional, pues, en todo caso, ya no existiría posibilidad de que la ciudadana o el ciudadano alternara o ejerciera simultáneamente dos cargos de elección popular y de que se viera comprometida la función pública por algún conflicto de intereses o la acumulación formal de funciones en una misma persona.

La razonabilidad de la restricción constitucional se limita a los cargos que se desempeñen de manera simultánea, lo cual no puede entenderse de otra forma que no sea el desempeño de funciones públicas de elección popular durante un mismo periodo.

De esa forma, es decir, mediante el ejercicio simultáneo de dos cargos de elección popular, es como el constituyente previó que las y los representantes de la nación y de las entidades federativas no vieran comprometido el ejercicio de la función pública por intereses ajenos o de otros poderes, y que no haya una concentración de poder en un individuo.

Por el contrario, la norma fundamental no contempla alguna restricción o mecanismo para el caso del desempeño de funciones de elección popular por parte de ciudadanas o ciudadanos que hubieran concluido el periodo de ejercicio de una función previa —de esa misma naturaleza—, que es, toda proporción guardada, una hipótesis similar a la que se presenta en este caso.

Por lo anterior, se debió optar por una interpretación de la restricción constitucional que atendiera directamente a la tutela de los valores protegidos por el constituyente; es decir, prohibir la duplicidad simultánea de la función pública de elección popular en una misma persona, sin que tal restricción alcanzara situaciones fácticas que escapen de la actualización de tal supuesto, es decir, los casos en los que no existe un ejercicio simultáneo de los cargos, pues ello equivaldría a ampliar discrecional, arbitraria e innecesariamente una restricción, en posible detrimento de otros valores y derechos igualmente tutelados por la norma constitucional.

Lo anterior, en conformidad con las directrices y los parámetros dispuestos por la Primera Sala del máximo tribunal constitucional en la tesis XXVI/2012, de rubro PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUEL, en la que se sostiene que la obligación de analizar el contenido y el alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* no solamente se traduce en acudir a la norma más amplia cuando se trata de reconocer derechos fundamentales, sino también en la interpretación más restringida si se busca establecer límites permanentes al ejercicio de los derechos.

Por lo tanto, ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, el principio *pro personae* obliga a optar por la que protege en términos más amplios, por medio de la asignación de significado

a la norma mediante una interpretación válida, derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.

En lo que al caso corresponde, conviene precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido, al interpretar el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la CADH y que sus titulares, es decir, la ciudadanía, no solo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.⁶

De hecho, la Corte IDH, ha considerado que el artículo 23.1.c no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, numeral 1, inciso c, 2002), lo cual se traduce en que el respeto y la garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos [y cuando] las personas no sean objeto de discriminación” (Caso Apitz Barbera y otros [Corte Primera de lo Contencioso Administrativo] vs. Venezuela, 2008, p. 55) en el ejercicio de este derecho.

En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado que la garantía de protección abarca tanto el acceso como la permanencia, en condiciones de igualdad y no discriminación, respecto a los procedimientos de suspensión y destitución. En palabras de la Corte IDH, el acceso en

⁶ Véase la resolución correspondiente al caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela (2008).

condiciones de igualdad constituye una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede.

Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y los mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

En consonancia con lo anterior, la Sala Superior ha sostenido (Sentencia SUP-REC-61/2020, 2020) reiteradamente que el derecho a ser votado o derecho al sufragio pasivo no constituye en sí una finalidad, sino un medio para lograr la integración de los órganos del poder público, representativos del pueblo, el cual los elige mediante el ejercicio de su derecho a votar o de sufragio activo; una vez integrado a ese órgano, la asunción del cargo se convierte en un deber jurídico, según lo dispone el artículo 36, fracción IV, de la Constitución (2023).

Además, para el ámbito federal, en el segundo párrafo del artículo 41; para el ámbito estatal, en el artículo 116, fracción I, párrafo segundo, y para el ámbito municipal, en la fracción I del artículo 115, todos de la CPEUM (2023), se establece que el mecanismo para la designación de los depositarios de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los integrantes de los ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

De lo anterior deriva que las elecciones libres, auténticas y periódicas constituyen el medio por el cual el pueblo, mediante el ejercicio de su derecho a votar, elige a los representantes que habrán de conformar los poderes públicos, y que la personas que ocupen las candidaturas electas en esos procesos sean el medio por el cual el pueblo ejerce su soberanía.

De ahí que el derecho al sufragio pasivo no se limite a contender en una campaña electoral y a la posterior proclamación de las personas electas, sino que incluye la consecuencia jurídica de que estas ocupen y desempeñen los cargos encomendados por la ciudadanía, así como el

hecho de que se mantengan en estos, con todas las prerrogativas, emolumentos y derechos inherentes, durante el periodo correspondiente.

Así, pues, agotado el procedimiento electoral, los dos ámbitos del derecho al sufragio, el activo y el pasivo, convergen en un mismo punto, que es el ejercicio del cargo público por la persona electa, y forman una unidad que, al estar encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, debe ser objeto de protección, pues su afectación no solo se resiente en el derecho a ser votada o votado de la candidata o candidato electo, sino también en el derecho de votar de la ciudadanía que eligió a sus representantes, lo que atenta contra la finalidad primordial de las elecciones.

Por ello, el derecho de la ciudadanía a ocupar el cargo para el que fue electa, así como su permanencia en él y su ejercicio, deben ser objeto de tutela judicial, por medio del sistema de medios de impugnación en materia electoral, según lo dispuesto por el artículo 99 constitucional, entre cuyos objetivos se identifica la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, lo cual se traduce en el derecho a tomar parte en los asuntos políticos del país cuando se ha accedido a un cargo público, lo cual solo se puede dar si se garantiza su ejercicio.

En esta misma línea, en la resolución correspondiente al asunto SUP-JDC-1453/2021, la Sala Superior sostuvo que, específicamente en cuanto al derecho de ejercicio y desempeño del cargo de las y los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, los actos relacionados con el derecho político-electoral de la ciudadanía a ser votada, en su vertiente de acceso a y desempeño de diputaciones y senadurías, no se agota con el proceso electivo, sino que comprende el derecho a permanecer en él y ejercer las funciones y atribuciones que le son inherentes, las cuales integran el denominado estatus de la función de representación política.⁷

⁷ Véase la sentencia 115/2019 (2019) del Tribunal Constitucional Español.

A partir de tales parámetros, la violación del derecho al desempeño del cargo se actualizaría ante la obstaculización en el ejercicio de los derechos que integran el núcleo de la función representativa parlamentaria, o bien cuando se adoptan decisiones que contravienen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

Así, en este caso, se debió optar por una lectura y una interpretación de la restricción constitucional sustentadas en su construcción gramatical y funcional, es decir, atendiendo al texto de la norma, así como a los fines que tutela, elementos que permiten concluir que la prohibición de la simultaneidad en el ejercicio de cargos de elección popular prevista por el artículo 125 no era aplicable en la reincorporación a la senaduría solicitada por Jaime Bonilla Valdez, atendiendo a la imposibilidad fáctica y jurídica de alternancia en las funciones públicas.

De esa forma debió entenderse la posición que ha sostenido la Sala Superior en su línea jurisprudencial —como en los precedentes previamente referidos— relativa a que una vez que se ha ejercido el derecho de elegir entre cargos, este agota su objeto y, por ende, no puede renovarse.

Es decir, siempre que exista la posibilidad de alternancia entre cargos de elección popular, la ciudadana o el ciudadano debe optar por el ejercicio de una sola de las funciones, derecho que se agota en un único momento, sin que exista la posibilidad de que este se pueda renovar de alguna manera, pero ello, naturalmente, durante el periodo de vigencia de los cargos de elección popular.

Una hipótesis distinta es la consistente en que, una vez que se haya agotado el derecho de elección entre cargos, concluya el periodo de ejercicio de la función por la que se hubiera optado, caso en el cual no existiría la posibilidad de actualizar la restricción constitucional, pues la posible duplicidad de funciones cesó, precisamente al momento de la conclusión del encargo.

Pretender aplicar de manera estrictamente descontextualizada la restricción y ampliar los alcances de la selección de cargos, yendo más allá de los periodos de ejercicio de los cargos involucrados, se traduciría en ampliar

una regla constitucional que, además de no ser necesaria para alcanzar el fin que persigue el texto constitucional (pues ya no existe la duplicidad de funciones), implicaría una posible restricción indebida en los derechos políticos de las personas involucradas.

Es a partir de tales parámetros como se deben interpretar las disposiciones legales o reglamentarias que prevean las licencias para el caso en el que la funcionaria o el funcionario se separe del cargo, conforme a lo dispuesto por la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como sucede con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento del Senado de la República, el cual dispone que la senaduría queda vacante si se optó por otro cargo de elección popular, en términos del artículo 125 constitucional.

En efecto, cuando una disposición como la señalada establece una restricción a los derechos fundamentales, entre los que se encuentra ejercer un cargo público de elección popular, su interpretación debe ser aquella que maximice la protección y el ejercicio de los derechos y no una literal, que los restrinja e impida su pleno ejercicio.

De esa manera, el enunciado normativo de referencia debió interpretarse de manera funcional y sistemática, con relación al resto de las disposiciones en que se regule la situación jurídica concreta sobre la que debe proveerse, pero siempre con la finalidad de proteger, en la mayor medida posible, el derecho o los derechos que pudieran verse afectados y los principios constitucionales involucrados.

A partir de esas premisas, la fracción IV del artículo 17 del Reglamento del Senado de la República —en la que se prevé que se actualiza una vacante cuando un senador de la república opta por otro cargo de elección popular, en los términos del artículo 125 constitucional— debió interpretarse en el sentido de que la vacante solo se genera cuando la temporalidad del ejercicio del diverso cargo de elección popular coincide con el periodo previsto para la senaduría, hasta su conclusión, y no en aquellos casos en

que la conclusión del periodo de ejercicio del cargo se verifica antes que el previsto para la senaduría.

Además, si en los artículos 11 y 12, párrafo segundo, del Reglamento del Senado de la República —en los que se prevé el régimen de licencias de esos legisladores— se dispone que las licencias concedidas implican la separación temporal en el ejercicio del cargo y, por ende, el cese en el ejercicio de sus funciones representativas, sin el goce de los derechos inherentes, resulta evidente que su interpretación congruente con el artículo 17, fracción IV, del referido ordenamiento reglamentario permite advertir la posibilidad de que el legislador con licencia reasuma el cargo una vez concluido el periodo del diverso cargo de elección popular.

Lo anterior, en atención a que, cuando se concede una licencia debidamente autorizada para el ejercicio de diverso cargo de elección popular que concluirá con antelación al de la senaduría, existe una separación del cargo de senador, por lo que no se actualiza el ejercicio simultáneo de dos cargos de elección popular, y una vez concluido el diverso cargo, subsiste el mandato popular para desempeñar la senaduría hasta su conclusión, así como el derecho de la ciudadana o del ciudadano a ocupar el respectivo cargo, cuyo ejercicio debe garantizarse, sobre todo, cuando ya no existe la posibilidad de que se ejerzan de manera simultánea dos cargos de elección popular o de que se alterne entre estos.

De esa forma, pues, se ha venido refiriendo a lo largo del presente apartado, en el caso de Jaime Bonilla Valdez: el hecho de que haya optado por un cargo distinto a la senaduría que detentaba no se tradujo en que, de manera automática, la senaduría quedaba vacante, pues si el ejercicio de este lo desempeñaba el suplente, y este continuaba vigente en el momento en que concluyó el periodo del cargo seleccionado (gubernatura), ello posibilitaba que el propietario de la fórmula retomara el cargo, en observancia a la regla constitucional del artículo 125, es decir, sin incurrir en el ejercicio simultáneo.

Conclusión. ¿La restricción constitucional podía ser aplicada al caso de Jaime Bonilla?

Para responder dicha pregunta, en principio, se concluye que la interpretación de la restricción realizada por la Sala Regional Guadalajara fue errónea, pues no consideró el contexto ni las particularidades del caso de la reincorporación de Jaime Bonilla.

Es cierto que la Sala Regional retomó la línea jurisprudencial de la Sala Superior para resolver la controversia; sin embargo, perdió de vista que todos los precedentes contemplaban hipótesis fácticas distintas, en las que sí existía la posibilidad de un ejercicio simultáneo de funciones, a diferencia de este caso.

Lo anterior lleva a realizar un ejercicio de interpretación de la restricción, considerando elementos distintos a los atendidos en los precedentes, principalmente el hecho de que, en el caso Bonilla, no existía la posibilidad del ejercicio simultáneo de cargos.

A partir de ello, se considera que se debió realizar una interpretación de la CPEUM que fuera más allá de una aplicación literal de la restricción, en observancia plena al principio *pro personae*, y con base en un criterio de progresividad, procurando una tutela armónica de los valores previstos por la Constitución, frente a los derechos que se encontraban involucrados.

La conclusión a la que se arriba en este trabajo es que la restricción contenida en el artículo 125 se actualiza si y solo si existe la posibilidad del ejercicio simultáneo de las funciones de elección popular.

No obstante, en casos extraordinarios, que comprendan la obtención de dos cargos de elección popular cuyo ejercicio se empate por algún periodo, como el que es materia de estudio, la norma constitucional no contiene restricción alguna relativa a que la ciudadana o el ciudadano puede retomar el cargo, siempre que haya fenecido el periodo de ejercicio.

Lo anterior, por la simple razón de que ya no existe la posibilidad de la alternancia o del ejercicio simultáneo de dos cargos.

En tal sentido, si se encontraba acreditado que Jaime Bonilla ya había concluido uno de los cargos de elección popular —gubernatura—, no podía aplicársele una restricción cuando el supuesto de hecho (simultaneidad en dos cargos públicos) había dejado de existir.

No queda duda de que la restricción constitucional —de retomar el cargo de senador— estuvo vigente durante todo el ejercicio en la gubernatura, pero en este caso la solicitud de reincorporación ocurrió cuando ya había concluido el periodo de ejercicio.

Se debió optar por una interpretación *pro personae* de la restricción, que atiende directamente a la tutela de los valores protegidos por el constituyente, sin que la prohibición alcance un supuesto que escapa de la actualización de la hipótesis constitucional, pues ello equivaldría a ampliar discrecional, arbitraria e innecesariamente una limitante de derechos igualmente protegidos por la norma constitucional.

Tales son los valores y los principios que se debieron seguir en la resolución del asunto, al interpretar las disposiciones reglamentarias que pudieran incidir en la reincorporación; en el caso del Reglamento del Senado de la República, con el fin de que su aplicación sea conforme a la Constitución federal.

Todo lo anterior permite concluir que, desde supuestos como el que se presentó en este caso, se debe atender a la razonabilidad de la restricción constitucional a fin de no realizar una aplicación que atente, injustificadamente, contra los derechos de la ciudadanía.

Referencias

- Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). Cámara de Diputados.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. (2019). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2019-12/23.pdf
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (2002). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf
- Fernández Ruiz, Jorge. (2021). Artículo 125. En José Luis Soberanes Fernández (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. (21.^a ed., pp. 1021-1026). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6546/16.pdf>
- Jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2014332>
- Reglamento del Senado de la República.
- Sentencia 115/2019, Tribunal Constitucional Español. (2019). *Boletín Oficial del Estado*, (279). <https://www.boe.es/boe/dias/2019/11/20/pdfs/BOE-A-2019-16724.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-390/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00390-2014>
- Sentencia SUP-JDC-70/2019, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0070-2019.pdf>
- Sentencia SUP-JRC-101/2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2011-05-18/sup-jrc-0101-2011.pdf>

Sentencia SUP-REC-61/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-0061-2020>

Tesis XXXIII/2015, CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. EL DERECHO DE ELEGIR ENTRE DOS, SE AGOTA AL OPTAR POR UNO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXXIII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=XXXIII/2015>

Tesis XXVI/2012, PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUEL, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000263>

Reincorporación al Senado de la República.

Licencia para ocupar el cargo de gobernador

Karen Elizabeth Vergara Montufar

Introducción

En relación con el derecho electoral, el desarrollo de la política y el impacto que esta tiene en el día a día en México, se advierte que un gran sector de la ciudadanía se siente ajeno a ello o estima que las controversias que pueden suscitarse en la materia únicamente se presentan cuando se encuentra en marcha un proceso electoral.

La participación mayor de la ciudadanía se aprecia en los procesos en los que se renuevan los poderes ejecutivos al acudir a las urnas y votar; lamentablemente, posterior a ello, no se observa un constante interés en el trabajo de las y los representantes, lo que genera que muchas veces no se cuestione la manera

como se ejerce el cargo. Algunas actuaciones o determinaciones tal vez merecen una mención periodística o una crítica del sector vinculado con la política, sin que en realidad eso tenga un impacto trascendente en las y los representantes populares, a modo de cuestionamiento de la ciudadanía que acompañó su candidatura o como exigencia de rendición de cuentas.

Una vez expresado lo anterior, en el presente trabajo se podrá leer que el caso que se juzgó en la sentencia y los votos que serán motivo de referencia y análisis en los subsecuentes apartados guardan relación con lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el que se regula la posibilidad de alcanzar el triunfo en dos cargos de elección popular, pero la persona debe elegir cuál de ellos va a desempeñar. Esta determinación guarda lógica y es acorde a la división de poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— que existe en el Estado mexicano, porque la CPEUM contempla que no podrá ejercerse, por una misma persona u organización, más de un poder.

No obstante, es motivo de reflexión que la Constitución y la ley permitan que las personas puedan participar para lograr otro cargo de elección popular de manera previa a que concluyan el que aún ejercen, a partir de presentar una licencia, porque, en realidad, lo deseable en el ejercicio de los puestos públicos debiera ser que cada persona se conserve en el encargo por el periodo previsto en la ley para ello, a efectos de respetar el apoyo que la ciudadanía le brindó al momento de ejercer su derecho de voto activo y, con ello, de lograr hasta el último momento el cumplimiento de las promesas hechas durante la campaña electoral.

A fin de no causar una vulneración a la división de poderes o a las bases de la Federación, la CPEUM contempla que cuando una persona resulte electa en dos cargos de elección popular, debe optar por uno, para que, en el ejercicio de sus atribuciones, no se puedan provocar situaciones que generen conflictos de interés.

En consecuencia, cuando una persona busca un segundo cargo de elección popular y lo logra, la Constitución y la ley la obligan a optar por uno de ellos, a fin de no vulnerar la división de poderes; está implícito que

renuncia al otro cargo, lo cual genera una vacante que debe atenderse conforme a lo que la norma aplicable regule. Lo anterior porque, en el caso, lo que debe ponderarse es que no se afecte el interés público del Estado, el cual es de mayor peso que el derecho subjetivo de la persona que resulta electa, lo que forzosamente permite el respeto a la división de poderes, que también regula la norma fundamental, a efectos de reducir lo más que se pueda la existencia de conflictos de interés.

En el caso que es motivo de análisis, la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del pleno de la Sala Superior no analizó el fondo de la controversia, porque se concluyó que la demanda primigenia no fue presentada por la persona con legitimación en la causa para hacerlo, pese a que acudió un representante del Partido Acción Nacional (PAN), quien argumentó que se encontraba registrado con ese carácter en el ámbito local. Toda vez que la controversia relacionada con la reincorporación al Senado de la República se trataba de un cuestionamiento nacional a partir de la representación que tienen sus integrantes con respecto a la ciudadanía, se concluyó que la demanda debió haber sido presentada por una o un representante de dicho partido político, pero en el ámbito nacional, no obstante que el recurso de reconsideración (REC) es de naturaleza extraordinaria y, por ende, esa temática —al tratarse de legalidad— no debía ser motivo de análisis.

Un dato adicional en el caso es que un ciudadano de Baja California presentó su demanda, con la intención de que se le reconociera un interés legítimo en la causa y, con ello, se analizaran sus planteamientos; sin embargo, en su queja únicamente refirió que el ciudadano Jaime Bonilla Valdez ya no contaba con el derecho para ejercer el cargo de senador de la república, porque cuando resultó electo como gobernador optó por ejercer dicho cargo, por lo que no era válido reincorporarlo, al existir una renuncia implícita al momento de decidir entre los dos cargos. Ello resulta interesante porque, de alguna forma, la presentación de la querrela puede pensarse como un reclamo de una ciudadana o un ciudadano respecto a la manera como deben conducirse los representantes de elección popular.

El intento de accionar la justicia desde el ejercicio de un interés legítimo debe demostrar que existe un derecho vulnerado; explicar la afectación que produce el acto combatido, con el objeto de evidenciar el valor o el interés jurídicamente protegido, e indicar el grupo social o la colectividad que resentiría la afectación del acto o la resolución que se controvierte, lo cual no se acreditó en el caso.

Hechos

1. *Elecciones.* En el proceso electoral federal de 2017-2018, la jornada comicial se llevó a cabo el 1 de julio de 2018, y renovó los poderes Ejecutivo y Legislativo, esto es, ambas cámaras del Congreso de la Unión; entre otras personas, resultó electo Jaime Bonilla Valdez para el cargo de senador de la república por el principio de mayoría relativa por Baja California.

2. *Toma de protesta.* A partir de los resultados obtenidos en la jornada comicial, el 29 de agosto de 2018, el referido ciudadano tomó protesta al cargo de senador de la república para el periodo del 1 de septiembre de ese año al 31 de agosto de 2024.

3. *Licencia.* El 5 de diciembre de 2018, el citado ciudadano solicitó licencia para separarse del cargo de senador de la república por tiempo indefinido, la cual fue aprobada el 6 de diciembre del mismo año.

4. *Registro de la candidatura.* El 27 de marzo de 2019, la coalición “Juntos haremos historia en Baja California” solicitó a la autoridad administrativa local el registro como candidato a la gubernatura del ciudadano Jaime Bonilla Valdez, para el periodo de dos años —del 1 de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021—.

5. *Elección de gobernador.* El 2 de junio de 2019 se llevó a cabo la jornada electoral para renovar al gobernador de Baja California; resultó electo el ciudadano en cuestión, quien rindió protesta al cargo el 1 de noviembre.

6. *Reincorporación al cargo de senador de la república.* El 29 de marzo de 2022, en la sesión del pleno del Senado de la República, se informó

que Bonilla Valdez se había reincorporado a sus actividades legislativas desde el pasado 25 marzo.

7. *Medios de impugnación regionales.* El 4 de abril, Juan Marcos Gutiérrez González y Mario Osuna Jiménez, ostentándose este último como representante del PAN, promovieron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y electoral (JE), respectivamente, contra la reincorporación precisada. Los medios de impugnación fueron reencauzados a la sala regional correspondiente a la primera circunscripción plurinominal del TEPJF, con sede en Guadalajara.¹

8. *Sentencia impugnada.* El 5 de mayo de 2022, la Sala Regional Guadalajara determinó acumular los JDC y JE identificados con las claves SG-JDC-58/2022 y SG-JE-16/2022, reconocer el carácter de tercero interesado del ciudadano Jaime Bonilla Valdez y desestimar las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable y el tercero interesado;² en cuanto al fondo del asunto, resolvió dejar sin efectos la

¹ Mediante el acuerdo plenario del 13 de abril de 2022, dictado en los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-150/2022, se resolvió acumular el juicio electoral radicado con la clave SUP-JE-54/2022, y a partir de que la controversia planteada únicamente incidirá en el derecho de un ciudadano a desempeñar un cargo público de elección popular –senador de la república–, en un escaño que debe ocuparse por una persona electa por el principio de mayoría relativa por Baja California, se resolvió que la sala regional correspondiente a la primera circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Guadalajara, era la autoridad competente para resolver lo que, conforme a derecho, resultara procedente.

² Consistentes en la falta de competencia para conocer de la controversia, porque la incorporación de una persona que ostenta una senaduría corresponde al derecho parlamentario, por falta de interés jurídico de los accionantes, extemporaneidad en la presentación de las demandas y falta de legitimación en el proceso. La Sala Regional Guadalajara desestimó las causales. Respecto de la presunta falta de competencia, argumentó que los actos parlamentarios son revisables en la sede jurisdiccional electoral cuando vulneran el derecho de ser votada o votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía, retomando la razón esencial de la jurisprudencia de la Sala Superior 2/2022 (2022), de rubro ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL

reincorporación de Jaime Bonilla Valdez al Senado de la República, porque obtuvo dos cargos de elección popular coincidentes en cierto periodo y optó por uno de ellos —gobernador—; de ahí que agotó su derecho de elegir entre ambos.

9. *Recurso de reconsideración.* El 9 de mayo, el señalado ciudadano promovió dos REC, uno ante la Sala Regional Guadalajara y el otro ante la Sala Superior del TEPJF.

10. *Sentencia dictada en el recurso de reconsideración.* El 10 de agosto, la Sala Superior revocó la sentencia dictada por la Sala Guadalajara en los expedientes SG-JDC-58/2022 y SG-JE-16/2022, en los que se había dejado sin efectos la reincorporación del ciudadano Jaime Bonilla Valdez.³

ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA. Respecto a la falta de interés jurídico y de legitimación en el proceso, declaró fundada la falta de interés jurídico y de legitimidad de Juan Marcos Gutiérrez González, quien promovió el juicio ciudadano, porque de su argumentación no se desprende que la incorporación de Jaime Bonilla Valdez a la curul del Senado de la República que reclamaba le generara una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata a su esfera de derechos, y no contaba con el derecho para ejercer la acción a partir de un interés difuso —ciudadanía de Baja California—. Se desestimó dicha causal respecto del actor del juicio electoral, quien ostentaba la representación del Partido Acción Nacional, porque contaba con el derecho de cuestionar la incorporación del senador Bonilla Valdez, pues sí estaba autorizado para ejercer la representación de su partido en actos que tuvieran relación con Baja California —donde era presidente del Comité Directivo Estatal del citado partido—; en el caso, ello sucedía porque se impugnaba la reincorporación de un senador de la república, quien ejerce el cargo en representación de la aludida entidad. Se precisó que el partido contaba con el derecho de acción a partir de un interés difuso, es decir, en representación de la ciudadanía de la entidad, porque existía un impedimento constitucional para que el ciudadano se incorporara al Senado de la República, al haber optado por el cargo de gobernador. Por último, se desestimó la causal de improcedencia de extemporaneidad en la presentación de la demanda, ya que el actor conoció de la incorporación del senador hasta que se formalizó la reincorporación reclamada, que ocurrió en la sesión presencial celebrada el 29 de marzo de 2022 y no en la fecha en que se presentó el oficio.

³ La sentencia se aprobó por mayoría de votos, con el voto concurrente del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera; los votos en contra de la magistrada —y entonces presidenta por ministerio de ley— Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Felipe de la Mata Pizaña,

Motivos de agravio y pretensión. SUP-REC-223/2022⁴

Del análisis de la demanda se concluyó que el recurrente diseñó agravios respecto de dos temáticas: la indebida admisión del juicio electoral, así como la indebida interpretación y aplicación de la restricción constitucional para ocupar simultáneamente dos cargos públicos de elección popular.

El ciudadano actor planteó que la Sala Guadalajara, indebidamente, consideró que una persona con un poder general limitado al ámbito local ostentaba la representación jurídica suficiente para cuestionar actos del ámbito federal, en particular, la determinación de la Mesa Directiva del Senado de la República para reinstalarlo en el ejercicio del cargo de senador, máxime que, desde su óptica, el señalado puesto tiene como finalidad representar a la nación y no a la entidad federativa en la que resultó electo.

A partir de tal razonamiento, el ciudadano actor señaló en su demanda que la Sala Regional Guadalajara se encontraba impedida para realizar una interpretación directa del artículo 125 de la Constitución,⁵ porque era necesario que el medio de impugnación resultara procedente.

En la sentencia en análisis, se determinó que la pretensión del recurrente consistía en revocar la resolución de la Sala Regional Guadalajara,

quienes emitieron un voto particular, así como con la ausencia justificada del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

⁴ Cabe señalar que el actor presentó su demanda en dos momentos: primero, ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Guadalajara, el 9 de mayo de 2022, a las 2:59 horas, y se radicó con la clave SUP-REC-223/2022; el segundo, ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior, en esa misma fecha, pero a las 20:27 horas, y se radicó con la clave SUP-REC-225/2022. Como se precisará más adelante, se actualizó una causal de improcedencia respecto de la demanda presentada en segundo término, porque el actor había ejercido su derecho de acción.

⁵ Ningún individuo podrá desempeñar, a la vez, dos cargos federales de elección popular ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sea también de elección, pero el nombrado puede elegir, entre ambos, el que quiera desempeñar.

con el fin de que subsistiera su incorporación como senador de la república al culminar el cargo de gobernador de Baja California.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral

En primer término, se acumularon las demandas de recursos de reconsideración presentadas por el ciudadano Jaime Bonilla Valdez. Enseguida, se resolvió desechar la demanda que se radicó con la clave SUP-REC-225/2022, toda vez que el actor había agotado su derecho de acción al presentar la impugnación que se radicó en el expediente SUP-REC-223/2022.

A partir de lo anterior, se analizaron los requisitos de procedencia de la demanda que dio lugar al recurso de reconsideración SUP-REC-223/2022, tanto los ordinarios⁶ como el especial. Con relación a este último, se concluyó que previo a dar respuesta a los planteamientos expuestos en la demanda, la Sala Regional Guadalajara, en primer término, desestimó las causales de improcedencia planteadas, analizando los alcances del requisito de procedencia exigido por el artículo 13, párrafo 1, inciso a, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2022).⁷

⁶ Entre ellos, se encuentran los formales, esto es, la demanda debe contener el nombre y la firma de quien intenta la acción; los hechos, los actores o la resolución controvertida; los motivos de agravio, y los elementos que acrediten, en su caso, la representación.

⁷ "Artículo 13.1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: a) Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos: I. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados; II. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido; y III. Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública

La Sala Regional Guadalajara concluyó que el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Baja California estaba autorizado para presentar, en representación de su partido, medios de impugnación ante cualquier autoridad electoral, tanto local como nacional, siempre y cuando el acto tuviera relación con dicha entidad federativa. Al analizar el fondo del asunto, recurrió a una interpretación de los artículos 62⁸ y 125 de la Constitución federal, que guardan relación con las incompatibilidades del desempeño de un cargo de elección popular y algún empleo o comisión remunerado en la Administración pública, así como al derecho que tiene una ciudadana o un ciudadano que es electo para dos cargos de elección popular de elegir cuál de estos desempeñar.

En el caso se consideró que, a partir de la interpretación realizada por la Sala Regional Guadalajara, para tener por cumplido el requisito de legitimación en el proceso y el análisis de los alcances de los preceptos constitucionales, a fin de entrar al fondo de la controversia planteada, se debía tener por cumplido el requisito especial de procedencia y, con ello, verificar si fue correcta la interpretación de los preceptos constitucionales, legales y convencionales que regulan el derecho a una tutela judicial efectiva, la competencia de las salas del Tribunal Electoral, el derecho a un recurso legal efectivo, las licencias de las personas legisladoras y la prohibición para desempeñar simultáneamente dos cargos de elección popular.⁹

por los funcionarios del partido facultados para ello” (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 18, párrafo 1, inciso a, 2022).

⁸ “Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 62, 2023).

⁹ En el análisis del requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, se recurrió a la razón esencial de la jurisprudencia de la Sala Superior identificada con la clave

En cuanto al análisis de fondo de la controversia hecha valer por el ciudadano Jaime Bonilla Valdez, se declaró fundado el agravio relativo a que la demanda presentada en la primera entrega debió declararse improcedente, debido a que el promovente —presidente del Comité Estatal del PAN en Baja California— carecía de facultades para impugnar un acto federal, como lo era la reincorporación del citado ciudadano a su cargo de senador de la república.

Se argumentó que los representantes de los partidos políticos solo están facultados para promover recursos contra los actos y las resoluciones emitidas por las autoridades ante las que se encuentran registrados, por lo que existe un régimen que distingue el ámbito de participación de los partidos políticos en los órdenes local y federal.

En ese contexto, se refirió que considerar lo contrario implicaría estimar que los representantes partidistas registrados ante cualquier autoridad podrían ejercer toda clase de acciones ante todas las autoridades de cualquiera de los tres niveles de gobierno, lo que sería contrario al diseño constitucional y legal del federalismo que rige la distribución de las competencias de las autoridades electorales, así como el ámbito de actuación de los partidos políticos.

Con base en dichos argumentos, en la sentencia se motivó que, a partir de que la Sala Guadalajara reconoció a Mario Osuna Jiménez la calidad de presidente estatal del PAN en Baja California, la representación en el ámbito estatal resultaba insuficiente jurídicamente para controvertir, a nombre del partido político nacional, la reinstalación del ciudadano Jaime Bonilla Valdez en el ejercicio de la función representativa de orden federal para la que resultó electo. En consecuencia, concluyó que no se debió reconocer la legitimación en el proceso del suscriptor de la demanda.

Asimismo, en la sentencia se argumenta que, aun cuando los institutos políticos pueden ejercer acciones tuitivas de intereses difusos, al ser entidades de interés público, ello no otorgaba la potestad jurídica para actuar a nombre del partido político en un ámbito de validez material en el que no se cuenta con atribuciones.

A partir de esas consideraciones, en la sentencia se precisó que la representación de un órgano estatal del PAN era insuficiente para controvertir la reinstalación de Jaime Bonilla Valdez como senador —cargo legislativo en el ámbito federal—, porque el poder notarial con el que contaba el representante para promover medios de impugnación a nombre del partido se limita a aspectos relacionados con Baja California, al ser la entidad en la que ejerce sus atribuciones.

En esa línea argumentativa, se concluyó que la Sala Regional actuó de manera excesiva respecto de su facultad de interpretación, porque el principio *in dubio pro actione*¹⁰ y la interpretación flexible de las normas deben operar como criterios para solucionar dudas o lagunas normativas respecto a la procedencia de un juicio o recurso, para estar en condiciones de analizar el fondo de la controversia; en el caso, no era procedente flexibilizar las normas, ya que las disposiciones relativas a la legitimación y la representación de los partidos políticos para la promoción de los medios de impugnación del orden local o federal son claras.

Además, se precisó que el PAN, al ser un partido político nacional, cuenta con toda la estructura para impugnar debidamente, por lo que, en el caso, quienes debieron inconformarse con la incorporación del referido

¹⁰ Tal conclusión se apoyó en las razones esenciales de la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.) (2017), de rubro DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la tesis 1a. CCVI/2018 (10a.) (2018), de rubro PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.

ciudadano al Senado de la República son sus representantes de órganos nacionales o de cualquier otro representante del ámbito federal con facultades estatutarias.

A partir de concluir que la determinación de la Sala Regional Guadalajara de tener por actualizado el requisito de legitimación en el proceso fue contraria a derecho, se aprobó revocar la sentencia cuestionada y se vinculó al Senado de la República para que convocara a Jaime Bonilla Valdez, a efectos de que se reincorporara al cargo de senador que venía desempeñando anteriormente.

Voto concurrente

Por su parte, el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera presentó un voto concurrente¹¹ porque, aun cuando compartió el sentido de la sentencia, estimó que la justificación del requisito especial de procedencia debía haberse justificado a partir de consideraciones diversas a las aprobadas por la mayoría.

En su voto, argumentó que, desde su punto de vista, en el caso subsistía un tema de constitucionalidad, al haberse inaplicado implícitamente los artículos 13 y 19, numeral 1, inciso b, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2022), a fin de tener por satisfechas la legitimación y la personería del accionante.¹²

¹¹ Con fundamento en lo previsto en el artículo 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dispone que los asuntos de competencia de la Sala Superior serán resueltos por unanimidad o mayoría de votos, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La magistrada o el magistrado que disienta del sentido del fallo aprobado por la mayoría o cuyo proyecto haya sido rechazado podrá solicitar que sus motivos se hagan constar en el acta respectiva, así como formular un voto particular por escrito; si comparte el sentido, pero disiente de las consideraciones que lo sustentan, podrá formular un voto concurrente o bien un voto aclaratorio o razonado.

¹² El magistrado, en su voto concurrente, explica que, desde su óptica, los criterios de jurisprudencia de la Sala Superior aplicables al caso eran los identificados con las claves

Además, de manera extraordinaria, el estudio del requisito de legitimación se encontraba vinculado con una interpretación constitucional, y debía analizarse la naturaleza del cargo en el modelo constitucional de representación democrática.

Como parte de la argumentación del voto, el magistrado Fuentes Barrera precisó que no desconocía la existencia de precedentes en los que el estudio de cuestiones procesales como la legitimación no se consideraron suficientes para tener por actualizado el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, pero, desde su óptica, en esos precedentes la Sala Regional responsable no había inaplicado algún precepto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ni subsistía alguna interpretación constitucional, como en el caso sí acontecía.

Adicional a ello, explicó que la actuación realizada por la Sala Regional al percatarse de que el accionante no había anexado el documento que acreditara su personería —es decir, con el que se demostrara el carácter de presidente del Comité Estatal del PAN en Baja California—, a saber, consultar el portal de internet del partido político a fin de identificar si esa persona aparecía como dirigente, desde su óptica, privó de efectos lo dispuesto en la última parte del inciso b, numeral 1, del artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2022).¹³

32/2009 (2009), de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL, y 26/2012, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

¹³ "Artículo 19.1. Recibida la documentación a que se refiere el artículo anterior, la Sala competente del Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes, de acuerdo con lo siguiente: [...] a) [...]; b) El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el párrafo 3 del artículo 9 o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia señaladas en el párrafo 1 del artículo 10 de esta ley. Asimismo, cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en los incisos c) y d) del párrafo 1 del artículo 9, y éstos no se puedan

Además, a su consideración, la Sala Regional actuó de manera indebida al verificar si el suscriptor de la demanda tenía el cargo con el que se ostentaba, a partir de la revisión que realizó en la página de internet del PAN —directorío—, al ignorar las normas aplicables. Lo cierto es que, a pesar de tenerse por cumplida la personería en el cargo en el ámbito estatal, era insuficiente para tener por satisfecho el requisito de legitimación en el proceso, al tratarse de una cuestión de rango federal.

En su opinión, en el análisis del requisito de legitimación que llevó a cabo la Sala Regional Guadalajara no se tomó en consideración que el cargo de senador de la república es de naturaleza federal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51 en relación con el artículo 50 de la norma fundamental,¹⁴ por lo que debía distinguirse entre el acceso al cargo y su ejercicio, porque el primero lo ligaba con una entidad federativa, pero el segundo debe entenderse como vinculado a la Federación; a partir de ello, argumentó que no existe un vínculo permanente entre las personas que ocupan una senaduría y la entidad federativa en la que resultaron electos.

Asimismo, argumentó que, si bien la representación de la nación prevista en el artículo 51 constitucional únicamente hace referencia a las personas que ocupan diputaciones, a partir de la existencia de un sistema bicameral, lo previsto en dicho precepto constitucional debía permear en las personas que ocupan una senaduría.

deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente" (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 19, numeral 1, 2022).

¹⁴ Dichos artículos disponen lo siguiente: "Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 50, 2023). "Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 51, 2023).

A partir de esa construcción, el magistrado concluyó que la Sala Guadalajara perdió de vista la naturaleza representativa del cargo, por lo que haber ejercido la titularidad del Poder Ejecutivo local y haber accedido al cargo de senador por esa misma entidad federativa, desde su óptica, es insuficiente para deducir una relación permanente y exclusiva entre el aludido ciudadano y Baja California.

Una vez evidenciado lo anterior, explicó que se apartaba de la motivación de que el REC era procedente porque existía una interpretación de los artículos 62 y 125 constitucionales, ya que estaban vinculados con el fondo de la controversia —si un senador con licencia que ocupó el cargo de gobernador podía reincorporarse al Senado de la República—, porque la demanda presentada de manera primigenia no debió considerarse procedente; en consecuencia, no se tenía que analizar el fondo del asunto.

Voto particular

Por su parte, la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Felipe de la Mata Pizaña presentaron un voto particular conjunto porque, desde su perspectiva, el motivo de agravio planteado por el recurrente relacionado con la legitimación del presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Baja California constituía una cuestión de legalidad que no podía ser analizada en el recurso de reconsideración, toda vez que la Sala Regional Guadalajara se limitó a realizar un análisis interpretativo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a la luz de las pruebas relacionadas con la legitimación del proceso.

En consecuencia, no se realizó un pronunciamiento de constitucionalidad o convencionalidad, por lo que ese motivo de agravio no debía ser analizado en la sentencia, al ser una mera legalidad.

No obstante, las magistraturas explicaron en su voto que el recurso sí era procedente, pero para analizar el punto medular de la controversia, es, resolver si el artículo 125 constitucional establece una prohibición

y, de actualizarse, impide o no la reincorporación al Senado de la República cuando se opta por ejercer un cargo de elección popular, como en el caso del recurrente.

Las magistraturas disidentes explicaron que el supremo poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que exista la posibilidad de que se reúnan en una sola persona o corporación, conforme el artículo 49 constitucional, lo cual quiere decir que ninguna persona puede desempeñar dos cargos de elección popular a la vez, sean ambos federales o bien uno federal y uno local; por ello, ante esa situación, de acuerdo con el mencionado artículo 125 constitucional, se debe optar por ejercer uno.

Desde su óptica, el principio de división de poderes, además de entenderse de una manera horizontal —que significa que ninguna persona puede participar en dos de los tres poderes al mismo tiempo—, tiene una vertiente vertical, que no permite que una persona pueda ejercer un cargo de elección popular en los ámbitos federal y local al mismo tiempo.

A partir de esas premisas, se consideró que la prohibición constitucional de concentrar el poder en una misma persona, ya sea para cargos del ámbito federal o del local, debe entenderse de forma absoluta, porque solo así se respetan el federalismo y la forma de gobierno, se garantiza el acceso efectivo a los cargos de elección popular, se evitan los conflictos de interés y se atiende la voluntad del electorado cuando se opta por uno de los cargos para que se represente políticamente, de manera efectiva, a la ciudadanía que votó a su favor.

Una vez evidenciado lo anterior, las magistraturas, en su voto particular, argumentaron que la norma constitucional es clara al diferenciar que existe un impedimento para ejercer de manera simultánea dos cargos de elección popular (uno federal y uno estatal), pero una diputación o una senaduría puede desempeñar una comisión o el empleo de la Federación o de las entidades si previamente obtiene licencia por parte de la Cámara respectiva, de conformidad con lo previsto en el artículo 62 constitucional; sin embargo, ello no significaba una excepción a la prohibición

absoluta de la división de poderes y al impedimento de concentrarlos en una misma persona.

Luego de explicar el marco constitucional que guarda relación con la controversia, se refirieron las circunstancias del caso para explicar que, en un inicio, el recurrente solicitó válidamente su licencia del 29 de agosto de 2018 al 31 de octubre de 2019, porque en ese tiempo no pretendió ocupar un cargo de elección popular en cualquiera de los ámbitos de gobierno, sino que únicamente requirió la licencia, por lo que el actor pudo pedir su reincorporación a su cargo sin problema; sin embargo, cuando fue electo gobernador se actualizó el supuesto previsto en el artículo 125 constitucional, porque en ese momento el recurrente ostentaba dos cargos de elección popular —federal (senador) y local (gobernador)—, por lo que tuvo que optar por ejercer uno, lo cual generó una renuncia y la vacante prevista en el artículo 17, fracción IV, del Reglamento del Senado de la República (2023).

Dicho artículo regula el surgimiento de una vacante en el Senado cuando una de las personas que lo integran ejerce su derecho de optar por otro cargo de elección popular; por ello, para las magistraturas disidentes no resultaba válido considerar que el ciudadano Jaime Bonilla Valdez conservaba el cargo de senador, porque ello se traduciría en una violación al sistema federal y republicano del país, en el que se contempla la prohibición de concentrar el poder en una misma persona.

Incluso, se destacó que permitir que conservara el cargo de senador de la república hubiera podido generar la posibilidad de que, en algún momento de la gubernatura, solicitara licencia para regresar a su cargo de legislador y participar en cualquier acto parlamentario, alternando la función pública.

Adicional a lo expuesto, en el voto se refirió que el Reglamento del Senado desarrolla las mismas hipótesis normativas diferenciadas que establece la Constitución respecto de la posibilidad para las legisladoras y los legisladores de solicitar una licencia —ejercer una comisión o empleo— o de elegir una opción cuando existe la posibilidad de ocupar dos cargos de elección popular, resultando congruente con los procedimientos

diferenciados para la solicitud de una licencia y para la hipótesis del derecho a optar por ejercer otro cargo de elección popular.

La licencia requiere de la aprobación del pleno del Senado, mientras que en el caso de optar por otro cargo de elección popular la normativa solo requiere que tal decisión se comunique por escrito, con firma autógrafa, a la Presidencia de la Mesa Directiva, para que se informe al pleno y se convoque a quien suplirá la vacante.

Con base en tales razones, en el voto particular conjunto se argumentó que el ciudadano recurrente dejó de ocupar el cargo de senador de la república desde el momento en que decidió optar por ejercer el de gobernador, por lo que en marzo de 2022, cuando solicitó su reincorporación y se acordó esta de conformidad, no contaba con el derecho a solicitar su reincorporación al cargo legislativo.

Así, las magistraturas refirieron que compartían el sentido de la sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara, porque el recurrente optó por ejercer el cargo de gobernador, renunciando así al de senador de la república.

Comentarios finales

En primer término, es importante resaltar que el recurso de reconsideración es de naturaleza extraordinaria, solo procede para cuestionar sentencias de fondo de las salas regionales dictadas, en los juicios de inconformidad, contra los resultados de las elecciones para renovar a las cámaras del Congreso de la Unión o cuando hubieran determinado la no aplicación de leyes electorales.¹⁵

A fin de lograr un mayor acceso a la justicia, la Sala Superior, a partir de la aprobación de diversas jurisprudencias, ha ampliado su procedencia,

¹⁵ Artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2022).

por ejemplo, cuando de manera expresa —o implícita— se inapliquen las normas electorales, las partidistas o las consuetudinarias de carácter electoral;¹⁶ se omita el estudio o se declaren inoperantes los agravios que plantea la inconstitucionalidad de normas;¹⁷ se ejerza control de convencionalidad;¹⁸ se evidencie el indebido análisis o la omisión del estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación;¹⁹ se deseche o se sobresea el medio de impugnación, derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales;²⁰ se violen las garantías esenciales del debido proceso o se presente un error

-
- 16 Véanse las jurisprudencias 32/2009 (2009), de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL; 17/2012 (2012), de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS, y 19/2012 (2012), de rubro, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.
- 17 Véase la jurisprudencia 10/2011 (2011), de rubro RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.
- 18 Véase la jurisprudencia 28/2013 (2013), de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.
- 19 Véase la jurisprudencia 12/2014 (2014), de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.
- 20 Véase la jurisprudencia 32/2015 (2015), de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

judicial evidente e incontrovertible,²¹ o la controversia sea jurídicamente relevante y trascendente en el orden constitucional.²²

De los apartados previos se desprende que los temas centrales planteados en la controversia por la parte actora versaron sobre la falta de legitimación en el proceso de la persona que presentó la demanda en la instancia primigenia en representación del PAN y si era correcta o no la interpretación del artículo 125 constitucional que sostuvo la Sala Regional Guadalajara.

Al respecto, y advirtiendo lo que regula la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como las jurisprudencias aprobadas por la Sala Superior, es válido concluir que el primero de los planteamientos no debió ser motivo de análisis, debido a que se hizo valer la supuesta falta de legitimación de la persona que suscribió la demanda primigenia en representación del PAN y se controvierte la actuación que llevó a cabo la sala responsable para concluir que la persona sí contaba con representación en Baja California por dicho instituto político. Sin embargo, tal tema no guarda relación con un planteamiento de constitucionalidad o convencionalidad; en realidad, los motivos de la inconformidad eran una mera legalidad y no eran tan trascendentes para que la Sala Superior, como tribunal constitucional de última instancia, se ocupara de ellos.

Es importante tener claro que la Sala Superior es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y que el REC es de naturaleza extraordinaria, por lo que era trascendente fijar una postura respecto a la interpretación y el alcance de lo previsto en el artículo 125 constitucional y, con ello, analizar si la sentencia aprobada por la Sala Regional Guadalajara era

²¹ Véase la jurisprudencia 12/2018 (2018), de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.

²² Véase la jurisprudencia 5/2019 (2019), de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.

acorde al marco constitucional y legal; ello, a partir de valorar lo que debía regir en el caso, es decir, revisar si asistía el derecho del ciudadano actor a continuar en el cargo o si ese derecho había caducado a partir de que, al resultar electo como gobernador de Baja California, tomó protesta y, con dicho acto, optó por ejercer ese encargo y, por ende, renunció de manera implícita al cargo de senador de la república.

El planteamiento de fondo hubiese permitido el análisis del alcance de lo dispuesto en la Constitución federal respecto a que ninguna persona puede desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa, al tener el derecho a elegir, entre ellos, cuál quiere desempeñar.

El precepto constitucional en mención regula que:

- 1) Existe la posibilidad de alcanzar el triunfo en dos cargos de elección popular que coinciden en algún periodo.
- 2) Está prohibido acceder al ejercicio y desempeño de ambos cargos.
- 3) Se contempla el derecho de que la persona elija el cargo de elección popular que quiere desempeñar, ya sea porque resultó electa por el principio de mayoría relativa o por asignación, a partir de que fue registrada en algún cargo por el principio de representación proporcional.

No obstante, pudiera ocurrir que durante el ejercicio del cargo se presente una licencia para contender por un cargo de elección popular y que el primigeniamente obtenido no comparta temporalidad con el conseguido o asignado en un segundo momento, supuesto en el que no se actualizaría tal prohibición, ya que el primero de los cargos se agotaría previo a que inicie la temporalidad del segundo, es decir, no coexistirían y, por ende, la persona que resultó electa en ambos no debe optar por alguno, porque su temporalidad no es coincidente.

La norma constitucional en análisis es idónea y acorde al mandato constitucional de división de poderes, que, en lo que al caso importa, establece que no puede reunirse en una persona o una corporación dos o más

poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— ni depositarse en una sola persona el Legislativo; es decir, el artículo 125 constitucional afianza que se cumpla el principio de división de poderes, con el fin de evitar que se concentren en una misma persona más facultades y obligaciones de las que corresponden a cada poder.

Lo anterior garantiza que las personas que ejerzan el cargo están dedicadas a un solo tipo de atribuciones, lo que permite que no se presenten actuaciones que puedan generar un conflicto de interés entre la creación normativa, su ejecución o la resolución de controversias. En ello encuentra sustento la disposición constitucional de que, cuando una persona resulta electa para ejercer cargos de elección popular que coinciden en temporalidad, debe optar por uno de ellos y al tomar esa decisión está implícita la renuncia al otro cargo.

En ese contexto, no es válido que una persona que es electa para dos cargos por el voto de la ciudadanía pueda presentar una licencia para desempeñar uno y que, agotado el plazo de este, regrese al que había obtenido en primer término, porque cuando tomó la decisión de ejercer uno de ellos se agotó su derecho para ejercer el otro, lo que genera la vacante respectiva.

El caso contrario produce un conflicto entre el derecho subjetivo de la persona que resultó electa y el derecho de la ciudadanía que lo eligió para que la representara, porque se está dando un mayor peso al derecho de quien ostenta el cargo, para que en cualquier momento esté en uno o en otro, cuando la intención del sufragio de las y los votantes que avalaron su candidatura es que la o el representante trabaje a partir de los intereses de la colectividad a la que representa, lo cual se podría poner en duda al permitir que vaya de un cargo a otro, máxime que en algunos casos el tipo de cargo de elección popular no corresponde ni al mismo poder.

En ese sentido, es interesante recordar que uno de los actores que se inconformó por la reincorporación de Jaime Bonilla Valdez lo hizo en su calidad de residente del municipio de Tijuana, Baja California, aduciendo que se vulneraba su derecho al sufragio activo, porque las personas

representantes deben asumir y ejercer su cargo conforme a lo previsto en la norma fundamental y las leyes, y que en el caso se había generado un impedimento constitucional para retornar al cargo de senador de la república, porque el desempeño simultáneo o alternado de dos cargos de elección popular no es posible y vulnera el principio de distribución de poderes, que prohíbe la concentración en una sola persona.

En el caso, se concluyó que no había una afectación a su esfera de derechos; esto es, no se actualizaba un interés jurídico directo en la causa, porque no explicaba de qué manera la reincorporación del ciudadano en su cargo de senador le generaba alguna afectación individualizada, cierta, directa e inmediata.

El actor no dio mayores razones de su inconformidad respecto a la reincorporación de Jaime Bonilla Valdez en el cargo en el que había solicitado licencia, al que implícitamente renunció cuando tomó protesta para ejercer el de gobernador de Baja California.

A partir de ello, se desarrolló una argumentación relacionada con el interés legítimo,²³ el cual no guarda relación con la existencia de un derecho subjetivo, sino con la tutela de un derecho o de derechos a favor de un grupo que, por ejemplo, ha padecido una discriminación histórica y estructural, caso en el que se permite que cualquiera de sus integrantes acuda a plantear el juicio. Se concluyó que, en el caso, el ciudadano actor no podía acudir aduciendo ese tipo de interés.

Los planteamientos del actor solo iban encaminados a que se debía cumplir la regla constitucional, sin precisar mayor argumento; no obstante, merece reflexionarse hasta dónde podría llegar el reclamo de la ciudadanía

²³ Al respecto, la Sala Superior aprobó las jurisprudencias 8/2015 (2015), de rubro INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, y 9/2015 (2015), de rubro INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

que, en su momento, ejerció su voto directo para que una persona ocupara un cargo con el fin de que la represente, a partir de que considera que guarda una identidad respecto al pensamiento político.

El intento de accionar la justicia desde el ejercicio de un interés legítimo debe demostrar que existe un derecho vulnerado; explicar la afectación que produce el acto combatido, con el objeto de evidenciar el valor o interés jurídicamente protegido, e indicar el grupo social o la colectividad que resentiría la afectación con el acto o la resolución que se controvierte.

En la materia electoral, quienes tienen reconocido el derecho de ejercer acciones tuitivas de intereses difusos son los partidos políticos;²⁴ sin embargo, el derecho evoluciona y hoy existe el criterio de que los requisitos de procedencia se pueden flexibilizar,²⁵ a fin de tutelar el debido acceso a la justicia, al advertir que se puede estar causando una afectación a un bien jurídico tutelado. Al respecto, las autoridades encargadas de la impartición de justicia, cuando sea válido, deben reconocer el interés legítimo en la causa, cuando la situación sea excepcional, sin que se llegue al extremo de que la ciudadanía pueda plantear cualquier supuesta violación antes o durante el desarrollo de los procesos comiciales.

Tal reconocimiento podría generar un efecto positivo en la ciudadanía, porque tal vez estaría más alerta a si existen hechos extraordinarios que pudieran dañar los principios que rigen el sistema democrático, a efectos de evidenciarlos y plantear su inconformidad, al

²⁴ De acuerdo con la razón esencial de la jurisprudencia 10/2015, de rubro ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.

²⁵ A modo de ejemplo, véanse las jurisprudencias de la Sala Superior 22/2016 (2016), de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA, y 27/2011 (2011), de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE.

vislumbrar el impacto que pudieran tener en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Antes de terminar el presente apartado, se precisará que, si algún representante del PAN en el ámbito nacional hubiera acudido a cuestionar la reincorporación del senador a ese cargo, se hubiera analizado si la sentencia de la Sala Regional fue conforme a derecho o no, y se hubiese tenido que confirmar a partir del alcance de la prohibición prevista en el artículo constitucional citado.

Se concluirá refiriendo que una actuación estricta en la manera como se analiza el requisito especial de procedencia de los recursos de reconsideración debía llevar a la Sala Superior a desechar el reclamo presentado por Jaime Bonilla Valdez, porque, con relación a la controversia planteada, existen diversas sentencias en las que se ha realizado el análisis del alcance de lo previsto en el artículo 125 constitucional y al momento de resolver no existía alguna circunstancia o modificación a la Constitución, la ley o el reglamento aplicable que trajera como consecuencia un cambio de criterio respecto del que se ha venido sosteniendo, y que es acorde a la conclusión sostenida por la Sala Regional Guadalajara.

Lo dicho tiene sustento en la motivación aprobada en las sentencias dictadas en los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JDC-70/2019, SUP-JDC-408/2018, SUP-JDC-390/2014 y SUP-JRC-101/2011, retomadas a lo largo del presente trabajo.

Referencias

- Becerra Rojasvértiz, Rubén Enrique, y Gama Leyva, Leopoldo. (2014). *Derechos políticos y democracia en México. Reflexiones en torno al caso 10.180 México CIDH*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convencio%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (1948). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Declaracion_ADDH.pdf
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Discapacidad/Declaracion_U_DH.pdf
- García Morelos, Gumesindo. (2015). *Control de convencionalidad de los derechos humanos en los tribunales mexicanos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Jurisprudencia 32/2009, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2009). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=32/2009&tpoBusqueda=S&sWord=32/2009>
- Jurisprudencia 10/2011, RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2011&tpoBusqueda=S&sWord=10/2011>
- Jurisprudencia 27/2011, COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=27/2011&tpoBusqueda=S&sWord=2>

- Jurisprudencia 17/2012, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2012&tpoBusqueda=S&sWord=17/2012>
- Jurisprudencia 19/2012, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2012&tpoBusqueda=S&sWord=9/2012>
- Jurisprudencia 26/2012, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=26/2012&tpoBusqueda=S&sWord=26/2012>
- Jurisprudencia 28/2013, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2013&tpoBusqueda=S&sWord=28/2013>
- Jurisprudencia 12/2014, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2014&tpoBusqueda=S&sWord=12/2014>

- Jurisprudencia 8/2015, INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2015&tpoBusqueda=S&sWord=paridad>
- Jurisprudencia 9/2015, INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/2015&tpoBusqueda=S&sWord=>
- Jurisprudencia 10/2015, ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2015&tpoBusqueda=S&sWord=%252010/2015>
- Jurisprudencia 32/2015, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). http://www.tegroo.org.mx/2018/Jurisprudencia_Tesis_Sala_Superior/Jurisprudencia/2015/32.pdf
- Jurisprudencia 22/2016, COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=22/2016&tpoBusqueda=S&sWord=>

- Jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.), DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015595>
- Jurisprudencia 12/2018, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2018&tpoBusqueda=S&sWord=>
- Jurisprudencia 5/2019, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2019&tpoBusqueda=S&sWord>
- Jurisprudencia 2/2022, ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2022&tpoBusqueda=S&>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2023). Cámara de Diputados.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2022). Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>
- Nieto Castillo, Santiago. (2014). *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1981). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>
- Pina, Rafael de. (1998). *Diccionario de derecho*. Porrúa.
- Reglamento del Senado de la República. (2023). Cámara de Diputados.
- Sentencia SG-JDC-58/2022 y SG-JE-16/2022, acumulados, Sala Regional Guadalajara, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/guadalajara/SG-JDC-0058-2022.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-390/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00390-2014>
- Sentencia SUP-JDC-408/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0408-2018.pdf
- Sentencia SUP-JDC-70/2019, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0070-2019.pdf>
- Sentencia SUP-JRC-101/2011 y SUP-JDC-610/2011 acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2011-05-18/sup-jrc-0101-2011.pdf>
- Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022, acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0223-2022.pdf>
- Tesis 1a. CCVI/2018 (10a.), PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018780>

Tribunal Electoral del Distrito Federal. (2012). *Compilación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos relacionados con la función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Distrito Federal.*

Activismo y formalismo. El inconstitucional regreso de Jaime Bonilla al Senado

Javier Martín Reyes

Introducción¹

Este trabajo analiza la sentencia dictada el 10 de agosto de 2022 por la Sala Superior en los recursos de reconsideración SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/0022 acumulado,²

¹ Se agradece a Thelma Contreras Rojas por su labor como asistente de investigación.

² La sentencia fue aprobada por mayoría de cuatro votos, de los magistrados José Luis Vargas Valdez (ponente), Felipe Alfredo Fuentes Barrera (quien formuló un voto concurrente) e Indalfer Infante Gonzales, así como la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso. Votaron en contra la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Felipe de la Mata Pizaña (quienes formularon un voto particular). El magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón estuvo ausente.

mediante la cual se revocó la sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) SG-JDC-58/2022 y el juicio electoral SG-JE-16/2022, acumulados, con la que la Sala Regional dejó sin efectos la reincorporación de Jaime Bonilla Valdez como senador de Baja California, electo por el principio de mayoría relativa.

En términos generales, este trabajo busca analizar las diferentes formas en que la justicia electoral se ha aproximado a los requisitos de procedencia. En algunos casos, ha seguido una línea claramente activista, como en la progresiva expansión de la procedencia del recurso de reconsideración (REC); en otros, sin embargo, ha buscado una aproximación opuesta y cercana al formalismo judicial. Se alegará, más específicamente, que esa fue la forma en que se analizó la procedencia de los juicios mediante los cuales se controvirtió la reincorporación de Bonilla al Senado. Lo que se busca, en suma, es analizar este caso en concreto para hacer una reflexión más amplia acerca de las consecuencias —e incongruencias— de adoptar aproximaciones metodológicas incompatibles, especialmente al resolver casos de enorme relevancia pública.

La estructura del trabajo es la siguiente. En el segundo apartado se explica la forma como se controvirtió la reincorporación de Jaime Bonilla al Senado y el criterio que adoptó la Sala Regional Guadalajara para resolver el asunto. En el tercer apartado se analizan el REC que presentó Jaime Bonilla, así como la sentencia de la Sala Superior. En el cuarto apartado se ofrece una visión crítica de la sentencia, haciendo énfasis en cómo la solución dada al caso Bonilla contrasta con líneas jurisprudenciales que ha construido la Sala Superior respecto de la procedencia de los medios de impugnación en materia electoral.

Freno al inconstitucional regreso de Bonilla: precedentes del Tribunal Electoral y sentencia de la Sala Regional Guadalajara

Impugnaciones contra la reincorporación (y el reencauzamiento)

De acuerdo con la sentencia de la Sala Regional Guadalajara,³ la reincorporación de Jaime Bonilla se hizo del conocimiento público el 29 de marzo de 2022; específicamente, en la sesión del pleno del Senado de la República “se informó que [Jaime] Bonilla se había reincorporado a sus actividades legislativas como Senador de la República desde el pasado veinticinco de marzo” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 4).

La reincorporación fue controvertida por dos vías ante la Sala Superior. Por una parte, Juan Marcos Gutiérrez González —un ciudadano mexicano residente del municipio de Tijuana, Baja California— presentó un JDC; por otra, Mario Osuna Jiménez, quien se ostentó como presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional (PAN) en Baja California, presentó un juicio electoral (JE). Sin embargo, la Sala Superior decidió que ambas impugnaciones debían ser reencauzadas, pues la Sala Regional Guadalajara era la competente para conocer del asunto.

¿Por qué la Sala Superior estimó que no tenía competencia para conocer directamente de las impugnaciones contra la reincorporación de Jaime Bonilla? La Sala Superior⁴ fue clara al respecto: la Sala Regional

³ Véase la sentencia dictada en el juicio SG-JDC-58/2022 y acumulados, a la cual se llegó por unanimidad de votos, formulados por la magistrada Gabriela del Valle Pérez (presidenta interina), el magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera (ponente) y el secretario de estudio y cuenta en funciones de magistrado Omar Delgado Chávez.

⁴ Véase el acuerdo al que se llegó en la sentencia SUP-JDC-150/2022 y acumulado (2022), aprobado por unanimidad de votos. El magistrado José Luis Vargas Valdez fungió como ponente; la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso estuvo ausente.

Guadalajara era competente, pues la controversia estaba “íntimamente relacionada con un escaño de mayoría relativa” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 12) en Baja California y se planteaba la posible “afectación al derecho político electoral al voto de la ciudadanía de Baja California” (Sentencia SUP-JDC-150/2022 y acumulado, 2022, pp. 9-10). De acuerdo con la normativa electoral, a las salas regionales les corresponde conocer, precisamente, de las impugnaciones relacionadas con las elecciones para el Senado por el principio de mayoría relativa.

(Im)procedencia de las impugnaciones ante la Sala Regional Guadalajara

La Sala Regional, sin embargo, estimó que la impugnación del ciudadano era improcedente, pues carecía tanto de interés jurídico como de interés legítimo. Respecto a su falta de interés jurídico, señaló que “no se demuestran las razones por las cuales considera que la reincorporación de Jaime Bonilla Valdez al cargo de Senador de la República le causa una afectación” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 12). A pesar de que Gutiérrez González alegó que la ciudadanía

tiene derecho a que los representantes por los que votan, asuman y ejerzan el cargo en los términos que marca la Constitución y las leyes [la Sala Regional Especializada estimó que, en su demanda] no da mayores razones del porqué estima que en el caso concreto su derecho se ve afectado. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 19)

Más aún, la Sala Regional alegó que no existía una afectación ni al derecho de votar ni al de ser votado:

no se advierte la afectación cierta, inmediata y directa de algún derecho que le permita exigir que se revoque y deje sin efectos la reincorporación combatida, pues no se aprecia que se menoscabe la posibilidad jurídica

de ejercer plenamente su derecho a votar, y menos aún su derecho de ser votado, porque tampoco se evidencia que el promovente sea el Senador suplente que en este caso dejó de ocupar el cargo o de algún otro integrante de dicho órgano legislativo que pudiera aducir algún tipo de afectación, de ser el caso. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 19)

Ahora bien, la Sala Regional también estimó que el ciudadano no tenía un interés legítimo. En ese sentido, razonó que “este tipo de interés opera cuando se trata de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo que, por ejemplo, ha padecido una discriminación histórica y estructural” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 20). Señaló, además, que para que una persona cuente con este tipo de interés, “se debe encontrar en una situación jurídica identificable, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 20). En el caso del ciudadano residente de Tijuana, la Sala Regional estimó que “no se advierte que el actor pertenezca o represente a una colectividad que pueda deducir acciones tuitivas de intereses difusos” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 21).

En cambio, la Sala Regional consideró que Mario Osuna Jiménez sí contaba con legitimación procesal activa⁵ para acudir en representación

⁵ Como ha señalado la Suprema Corte desde hace tiempo, “por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable” (Tesis 2a./J. 75/97, 1998, p. 351).

del PAN. Ello, a pesar de que Jaime Bonilla alegó que Osuna Jiménez carecía de legitimación.⁶ Específicamente, Bonilla alegó que “el poder con el que comparece [Osuna Jiménez] se limita al ejercicio de asuntos civiles, mercantiles y laborales, exclusivamente en el Estado de Baja California, siendo un poder limitado que se confirió para ejercerlo únicamente en esa entidad” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 9). Por lo tanto, Bonilla estimó que Osuna, en todo caso, podría considerarse representante del PAN en dicha entidad federativa, pero no demostró su calidad de presidente del Comité Directivo Estatal. Asimismo, alegó que, “al ser un acto emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, quien debió promover [el juicio] era el representante del Comité Nacional del PAN, al ser una cuestión federal y no estatal” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, pp. 9-10).

El razonamiento de la Sala Regional en este aspecto fue claro y directo. En primer lugar, reconoció que, en efecto, Osuna no presentó el documento que demostraba su nombramiento como presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Baja California; lo cierto es que era un hecho notorio que tenía esa calidad. En ese sentido, señaló que del propio portal de internet del PAN se advertía que Osuna, en efecto, tenía ese cargo⁷ y que el reconocimiento de dicha calidad era una manera de atender el principio *pro actione*, que “exige a todos los órganos jurisdiccionales a

⁶ Y que, por tanto, se actualizaba la causal de improcedencia contemplada en el artículo 10, numeral 1, inciso c, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece lo siguiente: “los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: [...] Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley” (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 10, numeral 1, inciso c, 2022).

⁷ De hecho, al terminar el presente trabajo (esto es, más de un año después de que la Sala Regional Guadalajara dictara la sentencia en análisis), en el portal del Partido Acción Nacional (s. f.) aún es posible constatar que Mario Osuna Jiménez es presidente del Comité Estatal de Baja California.

privilegiar el acceso a la justicia” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 24).

En segundo lugar, la Sala Regional rechazó el planteamiento de Bonilla, consistente en que el poder que Osuna presentó

se limita al ejercicio de asuntos exclusivamente en Baja California [además de que no contenía] cláusulas de representación ante órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral [por tanto, debía ser la representación nacional del PAN la que presentara la impugnación] al ser una cuestión federal y no estatal. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 24)

Al respecto, razonó, de nueva cuenta, que era necesario

maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva [así como aplicar el principio *pro actione*, a fin de privilegiar] los pronunciamientos de fondo de los asuntos [Así, estimó que el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Baja California] sí está autorizado para presentar en representación de su partido, medios de impugnación ante cualquier autoridad electoral, tanto local como nacional, siempre y cuando el acto tenga relación con ese Estado. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 25)

Para sustentar esta conclusión, la Sala Regional estableció diversas premisas derivadas de la legislación electoral, la normativa interna del PAN y un instrumento notarial. Por una parte, la Sala Regional recordó que, de acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), los partidos políticos pueden presentar medios de impugnación por medio de los miembros de sus comités estatales;⁸ por otra,

⁸ Al respecto, el artículo 13, numeral 1, inciso a, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2022) establece lo siguiente: “la presentación de los

la Sala razonó que Osuna sí presentó, junto con su demanda, un instrumento notarial mediante el cual el presidente del Comité Ejecutivo Nacional le otorgó a él, así como a la secretaria general y al tesorero del Comité,

[un] poder general para pleitos y cobranzas a efecto de promover toda clase de demandas o de asuntos y seguirlos en todos sus trámites, instancias e incidentes hasta su final decisión, conformarse o inconformarse con las resoluciones de las autoridades competentes, según lo estime conveniente, así como para interponer los recursos legales procedentes. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 28)

Asimismo, razonó que en dicho instrumento se otorgó a Osuna y a los otros dos funcionarios partidistas un poder relativo a la materia electoral, a fin de “ejercer la representación electoral del PAN, para que lo ejerciten conjunta o separadamente, en los términos que señalan las disposiciones relativas a la legislación electoral vigente, federal y/o local, según sea el caso” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 28). Finalmente, en lo que respecta al mencionado instrumento, señaló que entre las limitaciones de dicho poder se encontraba que “los apoderados designados, ejercerán las facultades que se les confieren en términos de ese instrumento, única y exclusivamente en el Estado de Baja California” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 28).

medios de impugnación corresponde a: [...] Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos: I. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados; II. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido; y III. Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello”.

Por último, la Sala Regional procedió a revisar la normativa interna del PAN. En ese sentido, enfatizó que los Estatutos de dicho partido⁹ “otorgan al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, facultades de representación legal del PAN para toda la República” (Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, artículo 57, 2016), pero que ese dirigente partidista, conforme a la norma estatutaria, podía ejercer dichas facultades “a través de la persona que estime conveniente designar al efecto [En el caso concreto, estimó que Osuna fue designado para dicho efecto] en su calidad de Presidente del Comité Directivo Estatal en Baja California” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 28).

Todo lo anterior permitió a la Sala Regional llegar a la conclusión de que Osuna sí contaba con un poder para promover demandas electorales en representación del PAN, siempre y cuando la controversia tuviese relación con Baja California. En palabras de la sentencia:

el promovente sí cuenta con un poder que le fue otorgado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de su partido, para promover toda clase de demandas y recursos legales procedentes y ejercer la representación electoral del PAN, en los términos de la legislación federal o local, según sea el caso, aun cuando se haya precisado que era única y exclusivamente en el Estado de Baja California. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 30)

⁹ Específicamente, citó lo dispuesto en el artículo 57 de los Estatutos del Partido Acción Nacional, que establece que “la o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes: [...] Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos” (Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, artículos 53 y 57, 2016). Asimismo, citó precisamente el artículo 53, inciso a, de los Estatutos, que dispone que “son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional: a) Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional” (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 29).

Una vez fijada la regla para resolver la cuestión, la Sala Regional debía analizar el caso concreto para verificar si la controversia relacionada con la reincorporación de un senador de la república por Baja California tenía o no relación con Baja California. La respuesta, en este sentido, fue positiva. La Sala razonó que Bonilla fue electo y tomó protesta como senador por Baja California; posteriormente, pidió licencia para competir como candidato a la gubernatura de dicha entidad; fue electo y tomó protesta como gobernador, y cuando terminó su mandato, se reincorporó como senador por Baja California (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 30). Así, llegó a una conclusión clara:

el poder exhibido por la parte actora, es suficiente para promover la presente demanda de juicio electoral federal en contra de la reincorporación de un Senador de la República por Baja California, pues todos los actos que realiza dicho congresista, son en función y en representación de la citada entidad federativa. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 30)

Estudio de fondo: la inconstitucional reincorporación de Jaime Bonilla

Superada la cuestión de la procedencia de la impugnación presentada por el PAN, la Sala Regional debía determinar si la reincorporación de Jaime Bonilla era o no constitucional. Para este estudio, dos disposiciones resultan fundamentales: los artículos 125 y 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El primero de ellos señala, literalmente, lo siguiente:

Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Por su parte, la segunda disposición constitucional relevante establece, textualmente, lo que se reproduce a continuación:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

A primera vista, estas dos disposiciones constitucionales podrían parecer contradictorias, al menos en algunos casos. Sin embargo, la Sala Superior ha sostenido, en una longeva cadena de precedentes, que cada uno de estos artículos regula situaciones diferentes. Así, ha interpretado que el artículo 62 de la Constitución sí reconoce que los diputados y senadores pueden pedir una licencia para desempeñar cargos que no sean de elección popular y luego reincorporarse a sus funciones representativas. En palabras de la sentencia de la Sala Regional Guadalajara, que retoma los precedentes de la Sala Superior:

el numeral 62 de la Carta Magna, sí reconoce el derecho de licencia para desempeñar una comisión o empleo de la Federación, estados, otrora Distrito Federal y municipios, por el que se disfrute sueldo, precisamente porque *no se trata de cargos de elección popular* [énfasis añadido]. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 52)

En cambio, según la interpretación reiterada de la Sala Superior, el artículo 125 constitucional regula un supuesto distinto: cuando se alcanzan dos cargos de elección popular. En estos casos, según lo ha interpretado la Sala Superior, el ciudadano tiene el derecho a elegir cuál de los dos

desempeñar, pero este se agota una vez que toma protesta del segundo cargo. Por tanto, no es constitucionalmente admisible que una persona que sea electa para un primer cargo de elección popular y después para un segundo tome protesta del segundo y luego pretenda regresar al primero. De hecho, este criterio de la Sala Superior quedó recogido en la tesis XXXIII/2015, que textualmente establece lo siguiente:

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. EL DERECHO DE ELEGIR ENTRE DOS, SE AGOTA AL OPTAR POR UNO.

De la interpretación funcional del artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el derecho del ciudadano para elegir entre dos cargos para los cuales fue electo, cuando se encuentra ejerciendo un cargo de esa naturaleza, y al mismo tiempo es electo para ocupar otro, se agota cuando decide con plena libertad cuál de ellos es el que va a desempeñar, sin que ese derecho comprenda la posibilidad de permitir a los ciudadanos que se encuentren en esos supuestos, alternar entre ambos cargos, lo que implicaría afectar el sistema de participación y representación democrática efectiva. (Tesis XXXIII/2015, 2015)

Y ese criterio fue precisamente el que empleó la Sala Regional para construir la premisa normativa a fin de resolver el fondo de la cuestión en el caso de Jaime Bonilla. En palabras de la sentencia analizada,

el órgano jurisdiccional supremo en materia electoral ha señalado que cuando se alcanzan dos cargos de elección popular, en estricta interpretación del artículo 125 de la Constitución Federal, el derecho del ciudadano para elegir de entre ambos, se agota cuando se decide con plena libertad cuál de ellos es el que se va a desempeñar, sin que tal derecho comprenda la posibilidad de permitir a quienes se encuentre en ese supuesto, alternar entre ambos cargos, pues esto implicaría afectar el sistema de participación y representación democrática efectiva. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 51)

Es claro que, conforme a los precedentes, la Sala Regional Guadalajara debía resolver el caso de Jaime Bonilla con base en la interpretación que de manera histórica la Sala Superior le ha dado al artículo 125 constitucional. En esa medida, la aplicación de la regla constitucional al caso concreto fue sencilla: Jaime Bonilla agotó su derecho a elegir cuál cargo desempeñaría a partir del momento en que tomó protesta como gobernador de Baja California y, por tanto, estaba constitucionalmente impedido para regresar al Senado de la República. Conviene citar la argumentación de la Sala Regional, que en esta parte se distingue por su claridad. En palabras de la sentencia, en el caso de Bonilla se actualizaron los siguientes supuestos jurídicos:

A) Que el ciudadano Jaime Bonilla Valdez se ubicó en la hipótesis normativa de obtener dos cargos de elección popular de manera simultánea, al haber sido electo como Gobernador de Baja California, a la vez que fungía como Senador de la República con licencia.

B) En ese momento, tenía autorización únicamente para ejercer uno de los dos cargos, pues como se dijo, tiene limitación de ejercer ambos de forma simultánea.

C) Al momento en que debía tomar protesta como Gobernador, surgió su derecho a elegir en plena libertad, qué cargo prefería desempeñar, esto es, si reincorporarse en ese momento como Senador de la República o acceder y ejercer el cargo de Gobernador, optando por este último al tomar protesta el uno de noviembre de dos mil diecinueve y desempeñar dicho cargo de manera continua hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

De tal secuencia de supuestos, es evidente que Bonilla agotó su derecho a elegir de entre ambos cargos, optando por el de Gobernador, pues tomó protesta y concluyó con dicha función pública, perfeccionándose así su voluntad de asumir uno de dos cargos de representación popular.

En ese sentido, Bonilla no se encuentra autorizado jurídicamente para ejercer de nueva cuenta ese derecho de elección y regresar al Senado de la República, de ahí que el acto de reincorporación que se combate

resulta contrario a derecho. (Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, 2022, p. 50)

Todo lo anterior llevó a la Sala Regional a concluir que debía quedar sin efectos la reincorporación del Bonilla al Senado, pues esta se hizo en contravención a lo dispuesto en el artículo 125 constitucional.

Una breve reflexión sobre la sentencia de la Sala Regional

Aunque el análisis de este texto está centrado en la determinación de la Sala Superior que se detalla más adelante, es importante hacer una breve reflexión acerca de algunos aspectos positivos y otros negativos de la sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara. Probablemente, lo más cuestionable de la decisión de la Sala es la muy estrecha concepción del interés legítimo que se utilizó para determinar la improcedencia del juicio presentado por el ciudadano de Baja California. Como se ha visto, la Sala Regional básicamente estimó que este interés solo opera para grupos o colectividades que han sufrido una discriminación histórica y estructural. Esta concepción, sobra decirlo, es por demás limitada y no guarda congruencia con los criterios que han desarrollado tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El Tribunal Electoral, por ejemplo, ha reconocido que cuenta con un interés legítimo una serie de actores que muy difícilmente podrían considerarse histórica y sistemáticamente discriminados. Así, por ejemplo, se ha aceptado que las personas que ejercen diputaciones federales tienen un interés legítimo para controvertir la omisión de elegir a los consejeros de las autoridades electorales administrativas, con el argumento de “dar eficacia a la representación que asiste a los diputados para garantizar la observancia de la Constitución” (Tesis XXX/2012, 2012). De la misma forma, se ha reconocido que las personas militantes cuentan con

un interés jurídico para controvertir tanto las decisiones de los órganos partidistas que sean contrarias a las normas partidistas como las de las autoridades administrativas que incidan en el cumplimiento de dichas normas. Este interés jurídico no se deriva de la discriminación histórica que ha sufrido la militancia, sino de que este tipo de determinaciones puede “afecta[r] la esfera de derechos de los militantes, ante la situación calificada en que se encuentran respecto del ordenamiento jurídico” (Tesis XXIII/2014, 2014, p. 49).

En esa parte, la sentencia es por demás endeble y generó una consecuencia indeseable: cerrar la puerta a que la ciudadanía acuda a los tribunales en defensa de sus derechos político-electorales.

Asimismo, la postura adoptada por la Sala Regional en esta cuestión contrasta con el tratamiento que dio a la impugnación presentada por el representante del PAN. En ese sentido, la Sala Regional señaló que, a pesar de que Osuna no presentó su nombramiento partidista, era un hecho notorio, verificable para cualquier persona con acceso a internet, que en realidad sí era el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Baja California. Asimismo, estableció un criterio razonable, en el sentido de que, como representante del PAN en Baja California, sí estaba en aptitud de representar a su partido en controversias relacionadas con el Estado. Finalmente, estableció que el caso de Bonilla tenía una clara vinculación con Baja California, pues se trata de una persona que fue electa como senador por Baja California por el principio de mayoría relativa —y no por la lista nacional—, que luego se desempeñó como gobernador de Baja California y posteriormente regresó a su escaño como senador por Baja California.

Finalmente, conviene apuntar algo obvio pero relevante. En el estudio de fondo, la Sala Regional Guadalajara se limitó a aplicar los precedentes de la Sala Superior relacionados con la interpretación del artículo 125 constitucional. Para concluir que Jaime Bonilla estaba constitucionalmente impedido para regresar a su escaño, a la Sala Regional le bastó con aplicar una regla clara y previamente establecida.

Entre el activismo y el formalismo de cada día. La sentencia de la Sala Superior

Procedencia del recurso de reconsideración de Bonilla. Un criterio activista

Jaime Bonilla controvertió la sentencia de la Sala Regional Guadalajara mediante un recurso de reconsideración. En su demanda planteó, en esencia, dos reclamos: por una parte, argumentó que existió una indebida admisión del juicio presentado por el representante del PAN; por la otra, estimó que la Sala Regional realizó una indebida interpretación del artículo 125 constitucional. Pero antes de pasar a la forma en que la Sala Superior analizó los planteamientos sustantivos de Bonilla, conviene detenerse en una cuestión previa y por demás relevante para efectos de este trabajo: la procedencia del REC que presentó.

Si la Sala Superior hubiese seguido un criterio formalista, es evidente que la impugnación de Bonilla debía desecharse. Esto es así porque el artículo 62, numeral 1, inciso a, de la LGSIME establece, con toda claridad, que en controversias como la planteada por Jaime Bonilla¹⁰ el recurso de reconsideración será procedente si se cumple con el presupuesto consistente en que la sala regional cuya resolución se combate “haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 62, numeral 1, inciso a, 2022). De la misma forma, el artículo 61, numeral 1, inciso b, de la misma ley señala que

El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes: [...] En

¹⁰ Esto es, cuando no se controvierte una sentencia dictada por una sala regional en un juicio de inconformidad.

los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En el caso de Jaime Bonilla, es claro que la Sala Regional Guadalajara en ningún momento resolvió la inaplicación de una ley electoral por estimarla contraria a la CPEUM. No hay, como puede verse en la sentencia, ninguna parte en la que la Sala haya desarrollado una argumentación en tal sentido.

Desde una interpretación estricta o formalista de la ley, la impugnación de Jaime Bonilla era claramente improcedente. Sucede, sin embargo, que durante los últimos lustros la Sala Superior ha desarrollado una línea jurisprudencial que ha expandido de manera notable la procedencia del recurso de reconsideración. A este tema se volverá más adelante; por el momento, se pone atención en las razones específicas que dio la Sala Superior para estimar procedente el REC de Jaime Bonilla.

¿Por qué razón fue procedente su recurso de reconsideración? Porque desde hace más de una década la Sala Superior ha interpretado que será procedente cuando una sala regional “interpreta de manera directa” (Jurisprudencia 26/2012, 2012) algún precepto de la Constitución. Como puede verse, la LGSMIME en ningún momento hace referencia a este supuesto de procedencia. Se trata, para decirlo con claridad, de una auténtica creación jurisprudencial, justificada con el argumento de “maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva” (Jurisprudencia 26/2012, 2012).

En el caso de Jaime Bonilla, la Sala Superior estimó que hubo al menos dos cuestiones jurídicas en las que la Sala Regional Guadalajara realizó una interpretación directa de la Constitución. Primero, al aceptar la personería del representante del PAN, la Sala Regional interpretó el artículo 13, numeral 1, inciso a, de la LGSMIME a la luz de diversos preceptos constitucionales y convencionales. En palabras de la sentencia, la Sala Regional

consideró que, se debía realizar una interpretación sistemática de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como 1, 17, 60 y 99 de la Constitución Federal, así como 62, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 63, de la Ley de Medios, debiendo tener por acreditados los requisitos de procedencia del juicio electoral.

Asimismo, razonó que, por su parte, el artículo 17 de la Carta Magna, consagra la tutela judicial efectiva y obliga a los juzgadores a aplicar el principio *pro actione* a fin de interpretar las normas, de forma que, en la medida de lo posible, se privilegien los pronunciamientos de fondo de los asuntos sometidos a su jurisdicción.

Con base en ello, estimó que, los requisitos y formalidades procesales legalmente previstos, debían interpretarse teniendo presente la ratio de la norma para evitar limitar el derecho fundamental de tutela judicial efectiva y con apoyo en el principio *in dubio pro actione*, se lograra una interpretación lo más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayar los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios. (Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, 2022, pp. 9-10)

En segundo lugar, la Sala Superior estimó que la Sala Regional también realizó una interpretación directa de los artículos 62 y 125 de la Constitución. En palabras de la sentencia de la Sala Superior,

en la propia resolución, al dar respuesta a los planteamientos relativos a la validez de la reincorporación del recurrente al Senado de la República, la Sala Guadalajara realizó una interpretación directa de los artículos 62 y 125 de la Constitución Federal, que establecen las incompatibilidades de desempeño de un cargo de elección popular y algún empleo o comisión remunerada en la administración pública, así como el derecho que tiene un ciudadano que es electo para dos cargos de elección popular para elegir de entre ambos cuál desempeñar.

En efecto, en la sentencia controvertida se señala que, en una estricta interpretación del indicado precepto constitucional, el derecho del ciudadano para elegir de entre ambos cargos, se agota cuando se decide

con plena libertad cuál de ellos es el que se va a desempeñar, sin que tal derecho comprenda la posibilidad de permitir a quienes se encuentre en ese supuesto, alternar entre ambos cargos, pues esto implicaría afectar el sistema de participación y representación democrática efectiva. (Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, 2022, pp. 10-11)

Como puede verse, en esta parte de la sentencia, la Sala Superior no solo echó mano de un supuesto de procedencia creado a golpe de jurisprudencia —esto es, la procedencia del recurso de reconsideración cuando una sala regional haga una interpretación directa de la Constitución—, sino que lo aplicó al caso concreto de manera por demás laxa. Quizá el mejor ejemplo es la supuesta interpretación directa de los artículos 62 y 125. Aunque la Sala Regional se limitó a seguir y aplicar, casi de manera mecánica, un criterio establecido desde hace años por la Sala Superior, en el caso de Bonilla ello no fue un obstáculo para que se considerara que eso fue en realidad una interpretación directa de la CPEUM y que, por tanto, se actualizaba la procedencia de un medio impugnativo —el recurso de reconsideración— que, en teoría, tiene un carácter extraordinario.

Sirva todo lo anterior para enfatizar algo más o menos evidente: al estudiar la procedencia del recurso de reconsideración de Bonilla, la Sala Superior adoptó una posición claramente activista. Siguiendo una larga lista de precedentes que se apartan radicalmente del texto expreso de la ley, la Sala Superior hizo todo lo posible para que fuese procedente la impugnación de Bonilla. Esta manera de proceder, como se verá en el siguiente apartado, contrasta notablemente con la forma en que interpretó los requisitos de procedencia del juicio electoral presentado por el representante del PAN.

Improcedencia del juicio del representante del Partido Acción Nacional. Un criterio formalista (y contradictorio)

La Sala Superior pasó del activismo al formalismo una vez que analizó los planteamientos de Bonilla. Como se ha dicho, en primer término, Bonilla consideró que la Sala Regional Guadalajara admitió indebidamente el JE presentado por el representante del PAN; más específicamente, consideró que la reincorporación de Jaime Bonilla como senador por Baja California era un acto del ámbito federal y que el representante del PAN solo tenía representación en el ámbito local.

Pues bien, la Sala Superior estimó fundado el planteamiento de Bonilla. Por más paradójico que sea, el órgano que ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración hasta confines inimaginables, a la luz del texto de la ley, llegó a la conclusión de que la Sala Regional Guadalajara realizó una interpretación excesiva de un requisito de procedencia. En palabras de la Sala Superior,

la interpretación y consideraciones de la Sala Regional responsable por la que tuvo por satisfecho el requisito de legitimación en el proceso para la válida promoción del juicio electoral en que se emitió la sentencia que ahora se revisa, se apartan de la regularidad normativa, toda vez que, de manera inexacta, realizó una *interpretación excesiva* [énfasis añadido] de un requisito de procedencia exigido para la debida promoción de los medios de impugnación en materia electoral que, impactó de manera injustificada en la esfera jurídica del recurrente. (Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, 2022, p. 15)

¿En qué consistió el exceso interpretativo de la Sala Regional Guadalajara? Hay que recordar que la Sala Regional estimó que el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN sí tenía legitimación para controvertir la reincorporación de Bonilla al Senado, pues se trataba de una controversia que tenía una relación con Baja California. En ese sentido, razonó que

Bonilla fue un senador por Baja California que luego solicitó licencia para competir y ejercer el cargo de gobernador del mismo estado y, finalmente, se reincorporó a su mencionado cargo como senador. Pues bien, en la caracterización de la Sala Superior, esta no era una controversia con incidencia estatal, sino una que correspondía —exclusivamente— al ámbito federal. Considerar otra alternativa —esto es, que la reincorporación de un senador por Baja California sí es una cuestión con incidencia en Baja California— fue, para la Sala Superior, una interpretación excesiva. Conviene citar lo dicho por la Sala Superior:

la representación de un órgano directivo de un partido político, a nivel estatal, resultaba insuficiente jurídicamente para controvertir, a nombre del señalado instituto político con registro nacional, la reinstalación del ciudadano Jaime Bonilla Valdez en el ejercicio de la función representativa de orden federal para la que resultó electo.

En efecto, tomando en consideración que la Sala Regional responsable reconoció a la referida persona la calidad de dirigente local con la que se ostentó al promover el juicio electoral, esa circunstancia resultaba insuficiente para considerar que contaba con la legitimación en el proceso para cuestionar un acto del orden federal como lo es la reinstalación de un Senador de la República en el escaño otorgado por el electorado como resultado de un proceso electoral federal. (Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, 2022, p. 15)

Para sustentar esa conclusión, la Sala Superior se limitó a considerar tres cuestiones:

- 1) La solicitud y el registro de las candidaturas, así como el cómputo y la declaración de validez de las elecciones de senadoras y senadores, los hace un órgano nacional —el Instituto Nacional Electoral—.
- 2) El Senado “es una de las dos Cámaras del poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos” (Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, 2022, pp. 26-27).

- 3) Las autoridades señaladas como responsables en el juicio electoral presentado por el PAN eran la Mesa Directiva y el pleno del Senado, esto es, “los órganos máximos de dirección de una autoridad del orden nacional” (Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, 2022, pp. 26-27).

Por eso, de acuerdo con el razonamiento de la Sala Superior, la Sala Regional incurrió en un exceso en su potestad interpretativa:

la actuación de la Sala Regional responsable implicó un *exceso en su potestad interpretativa* [énfasis añadido], toda vez que, el principio in dubio pro actione y la interpretación flexible de las normas, deben operar como criterios para solucionar dudas o lagunas normativas, sobre la procedencia de un juicio o recurso para estar en condiciones de analizar el fondo de la controversia, toda vez que las condiciones o requisitos de procedencia de los medios impugnativos pueden interpretarse cuando no exista claridad o resulten insuficientes para garantizar el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado, sin embargo, estos no pueden ignorarse, salvo cuando se demuestre que su aplicación a un caso concreto es desproporcionado o irracional. (Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, 2022, p. 15)

Debido a lo anterior, la Sala Superior consideró que procedía “revocar lisa y llanamente [la sentencia de la Sala Regional] dejando sin efectos los actos jurídicos emitidos en cumplimiento de la misma” (Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, 2022, p. 34). Fue con una sentencia que hizo gala de un formidable formalismo como la Sala Superior evitó pronunciarse sobre la cuestión de fondo. Fue así como Jaime Bonilla pudo regresar al Senado, a pesar de que el artículo 125 de la Constitución se lo prohibía.

Inconsistencia de los métodos: entre el formalismo y el activismo

Como puede verse, hay una tensión clara en la sentencia de la Sala Superior. Al estudiar la procedencia del recurso de reconsideración, la Sala siguió una lógica activista, en la medida en que, como tantas otras veces, no tuvo empacho al ignorar el texto expreso de la LGSMIME. En cambio, al estudiar la legitimación del representante del PAN, adoptó una postura por demás rigorista, según la cual un dirigente estatal de Baja California no puede contravenir la reincorporación de un senador de la república por esa entidad.

Más aún, se trató de un criterio que claramente ignoró el contenido del párrafo tercero del artículo 17 constitucional, que textualmente establece lo siguiente:

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

La Sala Superior hizo exactamente lo contrario: privilegiar los formalismos procedimentales, por encima de la solución de fondo del conflicto.

La tensión es aún mayor si se considera que la Sala Superior se ha distinguido por tener interpretaciones por demás extensivas de la procedencia de los medios de impugnación. La forma en que se ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración es probablemente el mejor ejemplo. En este apartado, quien suscribe se limita a analizar algunos de los ejemplos más claros de esta expansión, pues sirven para ilustrar la clara tensión interna que hay en la sentencia de la Sala Superior.

Como se decía anteriormente, el artículo 62, numeral 1, inciso a, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2022) no tiene ningún tipo de laguna ni parece generar mayores dudas, pues dice claramente que el REC será procedente cuando una sala regional

“haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Con la misma claridad, el artículo 61, numeral 1, inciso b, de dicha ley señala que el “recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales [en aquellos casos en los que haya] determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución”.

Pues bien, hay muchísimos supuestos en los que la Sala Superior ha determinado que la reconsideración será procedente, incluso si la Sala Regional no inaplicó una ley electoral por considerarla inconstitucional, o bien cuando no se trata de una sentencia de fondo. A continuación se brindan algunos de los ejemplos más recientes:¹¹

- 1) El recurso de reconsideración es procedente para controvertir la legalidad de las medidas de apremio impuestas por las salas regionales. En este criterio, la Sala Superior determinó que la reconsideración es procedente en temas de legalidad, “aun cuando no se trate de sentencias definitivas o no se haya discutido un tema de constitucionalidad o convencionalidad” (Jurisprudencia 13/2022, 2022), pues de esa forma se puede “maximizar el derecho a un recurso efectivo como parte del derecho de acceso a la justicia” (Jurisprudencia 13/2022, 2022). Se tiene, por tanto, un supuesto de procedencia en el que no hay ni sentencia de fondo ni inaplicación.
- 2) El REC es procedente para conocer de asuntos que implican un alto grado de importancia y trascendencia. Aunque no haya una inaplicación, en este tipo de casos, el recurso de reconsideración es procedente a fin de

¹¹ Para tener un panorama más amplio acerca de la forma en que ha evolucionado la procedencia del recurso de reconsideración, véanse los trabajos de María Macarita Elizondo (2012), Enrique Figueroa (2013), Adán Maldonado (2019; 2022), Raúl Montoya (2013), Marcos del Rosario (2018) y Marco Antonio Zavala (2012).

garantizar el derecho de acceso a la justicia en sentido amplio [y] con ello se asegura la efectividad de los recursos judiciales y el deber constitucional de adoptar medidas de protección de los derechos humanos, así como garantizar el acceso a recursos internos adecuados y efectivos ante la violación de los derechos reconocidos constitucional y convencionalmente. (Jurisprudencia 5/2019, 2019)

- 3) El recurso es procedente para controvertir desechamientos cuando haya “una violación manifiesta al *debido proceso* [o en casos de] notorio *error judicial* [énfasis añadido]” (Jurisprudencia 12/2018, 2018). De nuevo, la Sala Superior ha reconocido que en estos dos supuestos, incluso cuando no haya ni una sentencia de fondo ni una inaplicación, el recurso de reconsideración puede ser procedente, pues así se privilegia “el derecho a la tutela judicial efectiva” (Jurisprudencia 12/2018, 2018).
- 4) El recurso de reconsideración es procedente para controvertir sentencias incidentales en las que se decida acerca de la constitucionalidad y la convencionalidad de las normas. Este criterio permite que la reconsideración sea procedente en sentencias que no son de fondo y en las cuales no necesariamente hay una inaplicación. Todo esto, con “el fin de privilegiar el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales y el derecho a un recurso efectivo” (Jurisprudencia 39/2016, 2016).
- 5) El recurso de reconsideración es procedente contra desechamientos a partir de una interpretación directa de la Constitución. La situación es la misma: este criterio permite ignorar los requisitos legales consistentes en que la reconsideración solo será procedente contra sentencias de fondo en las cuales se haya determinado la no aplicación de una ley electoral. La justificación es prácticamente la misma: “a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales, así como el derecho a un recurso efectivo” (Jurisprudencia 32/2015, 2015).

Si fuera cierto, como se afirma en la sentencia del caso Bonilla, que “el principio *in dubio pro actione* y la interpretación flexible de las normas, deben operar como criterios para solucionar dudas o lagunas normativas”, entonces la Sala Superior jamás hubiese dictado los criterios anteriormente mencionados ni tantos otros que no se citan por cuestiones de espacio, ni hubiese aceptado la procedencia de Bonilla —justificado por una supuesta interpretación directa de la Constitución—. Ello es así ya que la LGSMIME es clara, no contiene lagunas y no deja lugar a dudas.

A manera de conclusión

Durante muchos años, el TEPJF ha sido objeto de duras críticas, sobre todo en aquellos casos que comparten dos características: la primera, ser de especial importancia para los intereses de actores poderosos y, la segunda, ser resueltos con criterios jurídicos endebles.¹² En esos casos se ha dicho, con toda razón, que la política suele ganarle al derecho y que los órganos deciden más a partir de cálculos políticos que de argumentos jurídicos.

La reincorporación de Jaime Bonilla como senador por Baja California parece ser, por desgracia, un ejemplo más de esa tendencia. Como se ha visto, el formalismo con el que la Sala Superior decidió cerrar las puertas de la jurisdicción al representante del PAN contrasta notablemente con la forma en que las ha abierto para revisar las más variadas sentencias dictadas por las salas regionales —incluida, por supuesto, la relacionada con el caso Bonilla—.

En el ámbito jurídico, se está ante lógicas argumentativas claramente contradictorias. Parece que el mensaje es claro. Para la Sala Superior, si el

¹² Véanse, por ejemplo, los análisis contenidos en las obras colectivas coordinadas por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (2009), Hugo Concha y Saúl López (2016), así como Juan Jesús Garza y Javier Martín (2021).

activismo es propio, entonces se encuentra justificado, en pos de maximizar los derechos; si el activismo es ajeno, es por demás condenable y merece ser calificado como un exceso de la potestad interpretativa.

En el aspecto político, se tiene una sentencia que sigue la lógica apuntada por la literatura especializada, “dime quién impugna y te diré qué tan consistente soy”. Ese parece ser, por desgracia, el mensaje que manda la sentencia del caso Bonilla. Y no es, por desgracia, la primera vez que la justicia electoral federal se muestra particularmente dócil e inconsistente ante este actor político.¹³

Referencias

- Concha Cantú, Hugo Alejandro, y López Noriega, Saúl (coords.). (2016). *La (in)justicia electoral a examen*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Córdova Vianello, Lorenzo, y Salazar Ugarte, Pedro (coords.). (2009). *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Elizondo Gasperín, María Macarita. (2012). El control de convencionalidad y la no aplicación de leyes en materia electoral. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 62(257), 383-414.
- Estatutos Generales del Partido Acción Nacional. (2016). <https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/R6ApolyiiiRLOot6EiZiBwviC76TpYV.pdf>
- Figueroa Ávila, Enrique. (2013). Claves de la procedencia del recurso de reconsideración en el control constitucional electoral. *Revista Justicia Electoral*, 1(11), 79-119.

¹³ Véase, por ejemplo, el papel que desempeñó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el intento de Bonilla de extender inconstitucionalmente su mandato como gobernador de Baja California (Garza y Martín, 2019).

- Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier. (2019, 5 de noviembre). Jaime Bonilla y el fracaso del federalismo electoral. *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2019/11/jaime-bonilla-y-el-fracaso-del-federalismo-electoral/>
- Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier (coords.). (2021). *Ni tribunal ni electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Jurisprudencia 26/2012, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, (11), 24-25.
- Jurisprudencia 32/2015, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, (17), 45-46.
- Jurisprudencia 39/2016, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS INCIDENTALES DE LAS SALAS REGIONALES QUE DECIDAN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DE NORMAS, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, (19), 38-40.
- Jurisprudencia 12/2018, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO

- O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 10, (21), 30-31.
- Jurisprudencia 5/2019, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 12, (23), 21-22.
- Jurisprudencia 13/2022, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES LA VÍA IDÓNEA PARA CONTROVERTIR LAS MEDIDAS DE APREMIO IMPUESTAS POR LAS SALAS REGIONALES POR IRREGULARIDADES COMETIDAS DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN O VINCULADAS CON LA EJECUCIÓN DE SUS SENTENCIAS, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 15, (27), 49-51.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2022). Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>
- Maldonado Sánchez, Adán. (2019). El *certiorari* electoral como mecanismo de revisión judicial. Selección de casos de interés y relevancia para el sistema jurídico (SUP-REC-214/2018). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1(24), 381-409.
- Maldonado Sánchez, Adán. (2022). Evolución jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 1991-2019: del control de legalidad al control de constitucionalidad y convencionalidad. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(1), 275-322.
- Montoya Zamora, Raúl. (2013). Características del control de constitucionalidad y convencionalidad realizado por los jueces en materia electoral. *Quid Iuris*, 21, 99-114.

- Partido Acción Nacional. (S. f.). <https://www.pan.org.mx/directorio>
- Rosario Rodríguez, Marcos del. (2018). Magistratura constitucional y tutela efectiva de los derechos políticos en México. La labor interpretativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rogelio Flores Pantoja (coords.), *La Constitución y sus garantías* (pp. 811-829).
- Sentencia SG-JDC-58/2022 y acumulados, Sala Regional Guadalajara, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación. (2022). <https://te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0058-2022.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-150/2022 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0150-2022-Acuerdo1.pdf>
- Sentencia SUP-REC-223/2022 y SUP-REC-225/2022 acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0223-2022.pdf>
- Tesis 2a./J. 75/97, LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1998). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, 351.
- Tesis XXX/2012, JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LOS DIPUTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO CONTRA LA OMISIÓN DE ELEGIR A LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, (11), 40-41.
- Tesis XXIII/2014, INTERÉS LEGÍTIMO. LOS MILITANTES PUEDEN CONTROVERTIR RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL QUE INCIDAN EN EL

CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS PARTIDISTAS (NORMATIVA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, 49.

Tesis XXXIII/2015, CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. EL DERECHO DE ELEGIR ENTRE DOS, SE AGOTA AL OPTAR POR UNO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. México, 66-67.

Zavala Arredondo, Marco Antonio. (2012). *La vis expansiva de la justicia electoral mexicana*. Porrúa; Escuela Libre de Derecho.

**SUP-REP-362/2022
y acumulados.**

Suspensión del modo honesto
de vivir por la vulneración de
principios constitucionales

Pablo Roberto Sharpe Calzada
Juan Jesús Garza Onofre

Suspensión del modo honesto de vivir por la vulneración de principios constitucionales

Pablo Roberto Sharpe Calzada

Introducción

No sería causa de sorpresa que alguien se preguntara por qué personas servidoras públicas que han incumplido con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) siguen ocupando cargos públicos, así como si las autoridades electorales son ajenas a esta cuestión o si simplemente voltean a otro lado.

En el presente trabajo se analiza una sentencia relacionada con un caso en el que, de alguna manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se preguntó cuál es su papel como tribunal constitucional, así como la forma en que debía actuar para garantizar el cumplimiento de la

CPEUM en un contexto de violaciones reiteradas a principios constitucionales por parte de personas servidoras públicas, respecto de las cuales no tiene competencia para sancionar.

Hay que tener en cuenta que las operadoras y los operadores jurídicos —es decir, las personas que utilizan el derecho como una herramienta para solucionar los conflictos que se presentan en la sociedad, entre las que se encuentran quienes ejercen la jurisdicción— se enfrentan a problemas en los que muchas veces las soluciones no están preestablecidas, sino que justo habrán de resolver sobre la marcha las dificultades que surgen en un momento determinado.

Ahora bien, un tribunal constitucional —como lo es el TEPJF— tiene la tarea de hacer cumplir la Constitución; es decir, se encarga de que no sea letra muerta o un documento sin valor, ya que precisamente garantiza que este acuerdo máximo que una sociedad se da a sí misma para regular su convivencia pacífica se cumpla.

La razón de la existencia de este tipo de instituciones es que la carta magna no necesariamente se cumple por buena voluntad, existe un constante conflicto entre lo establecido por las normas y lo que sucede en la realidad; por ello, a este tipo de tribunales les corresponde la tarea de determinar, en última instancia, cuál es la solución adecuada conforme a las normas, en este caso la CPEUM, para la problemática que se presenta y lograr que no se altere el orden constitucional.

En ese contexto, en el caso de análisis, la Sala Superior se enfrentó con una situación de hecho: personas servidoras públicas que vulneraron, en diversas ocasiones, los principios constitucionales en materia electoral, respecto de quienes existe la posibilidad de que pretendan seguir ocupando cargos públicos de elección popular.

El caso planteó, al menos implícitamente, las siguientes interrogantes: ¿deben hacer algo las autoridades electorales ante ese tipo de situaciones?, ¿cuál es la función del TEPJF en un contexto como ese?

Para empezar a responder estas dudas en relación con el caso concreto, primero hay que preguntarse si existe algún tipo de perfil para las personas que buscan participar en la elección para algún cargo público, ¿la Constitución establece algo al respecto?; de ser así, ¿esas personas cumplirían con dicho perfil?

Seguramente, cada uno tendrá su propio concepto de la persona óptima para desempeñar un cargo público de elección popular; sin embargo, de manera general, en México se establecieron criterios aparentemente sencillos acerca del perfil que deben tener quienes aspiren a ocupar algún cargo público.

Así, la Constitución establece que es derecho de la ciudadanía poder votar y ser votada para los cargos de elección popular, y que, para tener la ciudadanía, se debe contar únicamente con tres requisitos: la nacionalidad mexicana, la mayoría de edad y un modo honesto de vivir.

En ese sentido, parece claro que, si se tiene la ciudadanía mexicana, se tiene derecho a buscar postularse para algún cargo de elección popular.

Al momento de verificar que una persona postulada tenga la ciudadanía mexicana, seguramente las autoridades encargadas de ello no tendrán mucho problema con el análisis de las cuestiones respecto a la nacionalidad y la mayoría de edad, pues son temas bastante fáciles de comprobar, ya que acreditar que una persona sea mexicana y mayor de edad realmente no es complicado. Sin embargo, ¿qué hacer con el modo honesto de vivir?, ¿pueden los tribunales darle contenido, acreditarlo y definirlo?

En este texto se abordará la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, en la que la Sala Superior estudió los alcances de dicho concepto y su vinculación con las personas servidoras públicas en caso de que busquen seguir ocupando cargos públicos, y, en particular, si existe la posibilidad de estar frente a una situación que conlleve la suspensión del modo honesto de vivir y, con ello, un impedimento para seguir ocupando cargos de elección popular.

En la sentencia en cuestión, la Sala Superior vinculó a todas las autoridades electorales jurisdiccionales, tanto del ámbito federal como del local, para que, al momento de resolver los procedimientos sancionadores, analicen y, de ser el caso, declaren la suspensión del requisito de elegibilidad consistente en contar con un modo honesto de vivir, a partir de ilícitos constitucionales electorales cometidos por personas servidoras públicas, cuando se acredite su responsabilidad por este tipo de infracciones constitucionales.

Desarrollo. El modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad¹

Antes de entrar al estudio del caso concreto es importante tener en cuenta algunas consideraciones respecto al modo honesto de vivir.

En México, durante más de 165 años ha sido claro que las personas que se desea ocupen un cargo de elección popular deben tener un modo honesto de vida.

Lo anterior queda patente en el hecho de que la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 fue clara en determinar, en su artículo 34, que la ciudadanía de la república era toda aquella que, teniendo la nacionalidad mexicana, reuniera también dos características: 1) ser mayor de 18 años y casada, o 21 si no lo es, y 2) tener un modo honesto de vivir.

Así, las personas que cumplieran con tales requisitos podían considerarse parte de la ciudadanía mexicana y con ello ejercer diversos derechos, entre los que se encuentra el de votar y ser votadas (Constitución Política de

¹ Parte de las consideraciones de este apartado son similares a las expuestas en un diverso artículo elaborado por quien suscribe, en coautoría con Roselia Bustillo Marín, titulado "Violencia política contra las mujeres en razón de género y modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad" (Bustillo y Sharpe, 2023, p. 263).

la República Mexicana de 1857, artículo 35, 1857); es decir, poder participar en los comicios tanto para votar como para postularse a cualquier cargo de elección popular.

La Constitución de 1857 perdió su vigencia, sin embargo, la Constitución actual, en su artículo 34, mantuvo que, para tener la ciudadanía mexicana, se requiere contar con un modo honesto de vivir.

Como ha quedado expuesto, se puede asegurar que en México, al menos por más de siglo y medio, se ha establecido que las personas que se desea que ocupen los cargos de elección popular deben ser honestas.

En cuanto a la idea del modo honesto de vivir, por más que parezca cercana a toda la población —es decir, cada persona seguramente tendrá un concepto más o menos claro de lo que significa contar con un modo honesto de vivir—, no se debe perder de vista que, para efectos del presente artículo, dicho concepto se relaciona con un requisito para poder ejercer un derecho: el de una persona a ser votada.

En ese sentido, existen ciertas aproximaciones jurídicas al concepto; por ejemplo, en diversas jurisprudencias la Sala Superior ha referido que el modo honesto se identifica con la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el interior de su comunidad, con apego a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de ese núcleo, en un lugar y un tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa (Jurisprudencia 18/2001, 2001); así, la jurisdicción electoral ha ido dotando de contenido a la idea del modo honesto de vivir como requisito para poder ser votado (Jurisprudencia 17/2001, 2001; Jurisprudencia 18/2001, 2001; Jurisprudencia 20/2002, 2002).

Sin embargo, esa es tan solo una descripción de una idea, es decir, se habla en abstracto de un concepto que, se presume, tienen todas las personas, y es importante destacarlo porque, en realidad, importa poco qué concepción pueda tener cada persona respecto al modo honesto de vivir, ya que, sea cual sea esa idea, la Constitución presume que todas

las personas tienen un modo honesto de vida (Jurisprudencia 17/2001, 2001; Jurisprudencia 20/2002, 2002).

Así, ninguna persona que pretenda postularse a algún cargo de elección popular debe ir primero a hacer fila en alguna dependencia para que, después de cumplir con ciertos trámites burocráticos, le entreguen un papel en el que oficialmente la certifiquen como honesta.

Ahora, el hecho de que la Constitución presuma un modo honesto de vida de todas las personas ¿es una presunción absoluta o existen casos en los que es posible derrotar esa presunción constitucional para, con base en ello, determinar que alguien no cuenta con este requisito y, en consecuencia, que no es una persona que pueda postularse para ocupar un cargo de elección popular?

Precisamente ese es el centro del presente trabajo: el análisis de cómo una autoridad jurisdiccional estableció que es posible derrotar dicha presunción constitucional, así como los elementos necesarios para ello. Lo que ocurrió en la sentencia de la Sala Superior en la que se determinó que, ante la acreditación de la comisión de ilícitos constitucionales, se debe analizar la posible suspensión de la presunción del modo honesto de vivir para efectos del requisito de elegibilidad. El caso fue el siguiente.

Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados

¿Qué pasó?

Durante el proceso de revocación de mandato de 2022, diversas personas titulares del Poder Ejecutivo en distintos estados de la república² emitieron un desplegado denominado “Gobernadoras y gobernadores de la

² Fueron dirigidas a la jefa de gobierno de Ciudad de México, así como a las personas titulares del Poder Ejecutivo de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

4ta transformación”, así como aproximadamente 100 publicaciones en sus cuentas de Twitter durante el proceso de revocación de mandato.

Inconforme con esos hechos, un partido político presentó una denuncia ante el Instituto Nacional Electoral (INE) en contra de tales personas, al considerar que realizaron difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (durante el proceso de revocación de mandato), así como por el uso indebido de los recursos públicos, promoción personalizada y transgresión al principio de imparcialidad. También solicitó el dictado de medidas cautelares para que las publicaciones denunciadas fueran retiradas.

El INE consideró que la medida cautelar solicitada era procedente y ordenó la suspensión de la propaganda denunciada.

Posteriormente, la Sala Regional Especializada del TEPJF determinó, en la sentencia SRE-PSC-77/2022, la vulneración del artículo 134 constitucional derivado de la existencia de difusión de propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato, respecto de diversas publicaciones individuales en Twitter,³ la publicación del desplegado,⁴ así como promoción personalizada y vulneración al principio de imparcialidad.⁵

Por lo anterior, la Sala Especializada dio vista a los congresos locales de las entidades involucradas para que determinaran lo correspondiente con motivo de las infracciones acreditadas, ya que las autoridades electorales no tienen atribuciones para imponer sanciones a personas servidoras

³ Atribuida a las personas titulares del Poder Ejecutivo local en Baja California, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Sinaloa, Baja California Sur, Colima, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz, Zacatecas, así como a la jefa de gobierno de Ciudad de México.

⁴ Respecto de las personas titulares del Poder Ejecutivo de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

⁵ Atribuidas a la jefa de gobierno de Ciudad de México, así como a las personas titulares de los ejecutivos de Baja California, Chiapas, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Puebla.

públicas, sino únicamente para determinar si estas cometieron una infracción en materia electoral (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 457, 2020).

Asimismo, al acreditarse la existencia de la infracción, así como la responsabilidad de las personas titulares de diversos poderes ejecutivos locales, la Sala Regional ordenó su registro en el catálogo de sujetos sancionados.⁶

Inconformes con esta resolución, las personas sancionadas interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, que dieron origen al expediente SUP-REP-362/2022 y acumulados.

La pretensión de las actoras y los actores en sus demandas era que se revocara la sentencia de la Sala Especializada y se determinara la inexistencia de las infracciones que les fueron atribuidas, pues, en su consideración, el estudio de la Sala Regional fue inadecuado, ya que, en el caso concreto, no se presentaron los elementos necesarios para acreditar las infracciones.

¿Qué resolvió la Sala Superior?⁷

Confirmó la sentencia de la Sala Regional Especializada y, con ello, la existencia de las infracciones, la responsabilidad atribuida a las personas servidoras públicas denunciadas, las vistas dadas a los respectivos congresos locales y el registro en el catálogo de sujetos sancionados.

⁶ A partir del 5 de febrero de 2015, la Sala Regional Especializada, acorde con los principios de transparencia y máxima publicidad, aprobó el catálogo de sujetos sancionados, el cual incluye a quienes han inobservado las normas electorales, derivado de las sentencias emitidas por ese órgano jurisdiccional. El objeto de dicho catálogo es difundir las resoluciones, con número de expediente, fecha de sesión, síntesis de resolución, sujeto sancionado y tipo de sanción, para así aportar mayor transparencia a las resoluciones que, en el uso de sus facultades, emita dicha sala (Sala Regional Especializada, 2015).

⁷ Por mayoría de votos.

Además, vinculó a todas las autoridades electorales jurisdiccionales del país para que, en los casos en los que se acredite la violación a prohibiciones constitucionales por parte de quienes ocupen cargos públicos, analicen con libertad de jurisdicción la posibilidad de suspender la presunción del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, considerando los principios constitucionales, la normatividad que los rige y los elementos mínimos establecidos en el fallo.

En ese sentido, en este trabajo no será materia de estudio el análisis de los agravios presentados, sino que el enfoque se centrará precisamente en la justificación que dio la Sala Superior para vincular a las autoridades electorales jurisdiccionales para que, en caso de violaciones a los principios constitucionales, analicen la posibilidad de la suspensión del modo honesto de vivir.

Justificación para vincular a las autoridades electorales jurisdiccionales para analizar la posible suspensión del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad

En primer lugar, la Sala Superior tomó en consideración el contexto normativo y fáctico del caso concreto. Así, determinó que había quedado demostrada la vulneración al artículo 134 de la Constitución por parte de diversas personas servidoras públicas.

Dicho artículo regula la administración de los recursos públicos; y sus párrafos séptimo y octavo pueden ser tutelados por la jurisdicción electoral, ya que el párrafo séptimo establece como obligación de las personas servidoras públicas aplicar con imparcialidad, en todo tiempo, los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Mientras que el párrafo octavo regula la propaganda difundida por los poderes públicos u órganos del Estado, en cualquier modalidad de comunicación social, y señala que

deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Asimismo, indica que en ningún caso deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona funcionaria.

Entonces se puede determinar que el artículo 134 de la Constitución regula, entre otras cuestiones, que los recursos públicos y la propaganda gubernamental no se utilicen de manera que afecten la equidad de la contienda; es decir, no pueden ser empleados para influir en los procesos electorales y, de esa forma, generar simpatía o animadversión hacia alguna candidatura por parte de las y los votantes.

Además, la Sala Superior consideró que la vulneración al artículo 134 constitucional se sumaba a otras situaciones similares, con lo que se evidenciaba el quebrantamiento al orden jurídico, por lo que tal situación ameritaba una actuación institucional.

Así, la Sala Superior estimó que, dado que la Constitución reconocía al TEPJF, con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105, como la máxima autoridad y órgano especializado en la materia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, párrafo primero, 2022), entonces es responsable de garantizar el pleno respeto a la carta magna y al Estado de derecho, así como asegurar que todos los actos y las resoluciones de las autoridades que se relacionan con la materia y encuadran en su competencia sean apegados a la Constitución y a la ley.

Dicho lo anterior, la Sala Superior estimó indispensable la necesidad de contar con mecanismos que garanticen la defensa de la Constitución, y en caso de su vulneración, lograr su restablecimiento.

Una vez que el TEPJF razonó su competencia como máxima autoridad en la materia y responsable del cuidado del orden constitucional, determinó que ha sostenido el criterio de que, en relación con actos de personas que ocupan cargos de elección popular, las autoridades electorales, en su respectivo ámbito de competencia, cuentan con atribuciones para analizar sus conductas y, de ser el caso, acreditar las infracciones, así

como determinar su posible responsabilidad, todo ello mediante el procedimiento sancionador.

Sin embargo, consideró que eso era insuficiente, pues, desde su óptica, los procedimientos sancionadores no han logrado el objetivo de que quienes están en el servicio público se conduzcan por el cauce de la constitucionalidad y la legalidad, ya que, ante la acreditación de una infracción en la materia, dada la falta de competencia de las autoridades electorales para sancionarles, la imposición de la sanción depende de un tercero: la persona que funja como superior jerárquico.

En este contexto de imposibilidad del TEPJF de sancionar a personas servidoras públicas, la Sala Superior estimó que, en su papel de garante de la Constitución, tenía la obligación de adoptar, de conformidad con sus atribuciones constitucionales y legales, acciones que buscaran inhibir la comisión de conductas violatorias de la CPEUM. Para lograrlo, sería necesario adoptar mecanismos pertinentes para determinar las consecuencias jurídicas de los actos de personas servidoras públicas que vulneran el orden constitucional y que impactan en el modo honesto de vivir.

También, la Sala Superior ha sostenido que el análisis y la determinación de la posible suspensión del requisito de elegibilidad consistente en contar con un modo honesto de vivir le corresponde a la autoridad jurisdiccional respectiva, por medio de una sentencia firme y ejecutoriada.

Expresado lo anterior, definió los hechos que estaban acreditados en el expediente y a partir de los cuales se analizaría si era posible determinar la suspensión del modo honesto de vivir. Así, tuvo por acreditado lo siguiente:

- 1) La existencia de un número considerable de personas servidoras públicas que vulneraron normas electorales.
- 2) Que la Sala Superior previamente ha resuelto un cúmulo de asuntos en los que se ha tenido acreditado que servidoras y servidores públicos de diferentes ámbitos de gobierno dejaron de observar los principios constitucionales en materia electoral.

- 3) Con independencia de las sanciones que puedan imponer las y los superiores jerárquicos, el TEPJF tiene la necesidad de prevenir y evitar que personas en el servicio público que no respeten la Constitución sigan ocupando cargos públicos.
- 4) En el caso concreto, la conducta ilícita desplegada por personas servidoras públicas se presentó en un número significativo de repeticiones.

Dado el contexto expuesto, consideró que, como parte de una política judicial orientada al cumplimiento de la Constitución, era necesario vincular a todas las autoridades electorales jurisdiccionales del país para que, al momento de resolver los procedimientos sancionadores, analicen y, de ser el caso, declaren la suspensión del requisito de elegibilidad consistente en contar con un modo honesto de vivir, a partir de ilícitos constitucionales electorales cometidos por personas que ocupan cargos públicos, cuando se acredite su responsabilidad.

Asimismo, determinó que, para lograrlo, se deberá considerar la transgresión reiterada y grave de los principios constitucionales, así como la reincidencia y el dolo por parte de la persona servidora pública que comete la infracción.

Razonó que ello solo tendría implicaciones electorales, ya que su único objetivo es evitar que tales personas, que protestaron guardar la Constitución pero que se ha comprobado que la han vulnerado de forma directa, sigan ocupando cargos públicos.

¿Cómo sustentó la justificación de vincular a las autoridades electorales jurisdiccionales?

En primer lugar, la Sala Superior consideró que toda persona en el servicio público tiene el deber de cumplir los principios y las reglas establecidos en la carta magna. Ello ya que, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo tienen la obligación de prestar la protesta de guardar la CPEUM y las leyes que de ella emanen (Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, artículo 128, 2022); en ese sentido, el cumplimiento de la norma fundamental es un deber constitucional impuesto a las personas que desempeñen un servicio público.

Entonces, queda claro que si una persona desempeña un servicio público, está jurídicamente obligada a cumplir las disposiciones establecidas en la Constitución y las leyes.

Para la Sala Superior, dicho deber se materializa con los siguientes aspectos:

- 1) El cumplimiento de los deberes constitucionales y legales.
- 2) La abstención de realizar conductas que transgredan la Constitución y las leyes.
- 3) El respeto y cumplimiento de las determinaciones de los tribunales, pues son estos los garantes de la Constitución.

Así, el TEPJF razonó que, en atención a que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico mexicano, su eficacia se traduce en la realización de un imperativo de conducta, que implica su observancia o cumplimiento real, ya que la carta magna debe cumplirse.

Pero lo anterior es una cuestión un tanto abstracta que se debe concretar, entonces ¿cómo se puede hacer eficaz la Constitución?

Al respecto, la Sala Superior consideró que, para lograrlo, es necesario que todas las autoridades de los distintos órdenes velen por cumplir sus normas, para así materializar la protesta constitucional que realizaron las personas servidoras públicas previo a la toma de posesión del cargo, pues lo contrario sería admitir que estas personas pueden incumplir las disposiciones constitucionales, lo que llevaría implícito que se vulneren el principio de jerarquía constitucional y el Estado de derecho.

En segundo lugar, el TEPJF consideró el cumplimiento de la Constitución como requisito para conservar el modo honesto de vivir.

Una vez entendido que quienes ocupan un cargo público están vinculados al cumplimiento de la CPEUM y las normas emanadas de esta, entre

ellas las electorales, entonces su incumplimiento debe conllevar la imposición de sanciones en los términos de la ley, mediante sentencias que se deben cumplir.

Así, si la Constitución prevé que para poder ejercer el derecho a ser votada o votado se debe contar con la ciudadanía mexicana y, con ello, implícitamente, un modo honesto de vivir, desde luego que la vulneración a la carta magna con incidencia en la materia electoral tiene aparejada, como consecuencia, el incumplimiento de dicho requisito.

Para desarrollar ese tema, la Sala Superior retomó su jurisprudencia 18/2001, sobre el modo honesto de vivir, de la que se desprende que este tiene diversos elementos que se muestran a continuación:

- 1) Conducta del individuo. Se relaciona con una conducta constante y reiterada de una persona en el seno de su comunidad, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes, en un lugar y un tiempo determinados, para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa.
- 2) Elementos objetivo y subjetivo. El modo honesto de vivir tiene un elemento objetivo, que es el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo, y uno subjetivo, el cual es que los actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social.
- 3) Contenido ético y social. Atiende a la conducta en sociedad, que debe ser ordenada y pacífica, con sustento en la moral, como ingrediente indispensable de la norma jurídica.
- 4) Referencia en la norma. Es una referencia expresa o implícita en la norma, como en el caso de los conceptos de buenas costumbres o buena fe, con connotación sustancialmente moral.
- 5) Comportamiento cívico. Se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida en sociedad, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicana o mexicano.
- 6) Presupuesto de derechos. El modo honesto de vivir es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a la calidad de ciudadanía.

Entonces, la Sala Superior dedujo que si una persona en el servicio público ha dejado voluntariamente de cumplir de manera grave las normas constitucionales, puede carecer de un modo honesto de vivir, ya que tales conductas afectan el desarrollo armónico de la sociedad, así como el entramado jurídico en el cual se sustenta el Estado de derecho.

La Sala destacó que, si bien el modo honesto de vivir se presume en tanto no se demuestre lo contrario —ya que lo ordinario es que las personas cumplan los ordenamientos legales, al ser un requisito necesario para la adecuada convivencia social—, también puede ocurrir lo extraordinario, es decir, que no se cumpla la Constitución o la ley, situación que habrá de quedar plenamente acreditada para considerar que se ha superado la presunción de tener un modo honesto de vivir.

Ahora bien, en ese tema consideró que precisamente una manera de acreditar lo anterior es por medio de una sentencia que determine que la persona funcionaria ha vulnerado la Constitución, como máxima disposición rectora de la vida pública del país, ya que lo que se busca es justamente inhibir la comisión de este tipo de conductas.

Entonces, una manera de remediar el incumplimiento de las disposiciones constitucionales por parte de personas en cargos públicos, ya sea por sus actos u omisiones, es a través de los medios de impugnación en materia electoral, pues la vulneración reiterada y grave del orden constitucional con incidencia en lo electoral es causa suficiente para considerar la posible suspensión del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad. Cabe reiterar que ello siempre debe ocurrir a partir de la determinación en una sentencia firme y ejecutoriada que realice la autoridad jurisdiccional correspondiente en el caso concreto.

Análisis de las consecuencias jurídicas por la comisión de ilícitos constitucionales

Al haberse establecido que el modo honesto de vivir supone el cumplimiento de la Constitución y, en consecuencia, del orden jurídico nacional, se determinó que, entonces, este requisito debía ser tutelado.

A fin de lograr lo anterior, se razonó que era necesario que los órganos jurisdiccionales electorales del país, en aquellos casos en los que se acredite la existencia de infracciones constitucionales y la responsabilidad de personas servidoras públicas en la comisión de tales ilícitos, analizaran si con ello se puede actualizar la suspensión de la presunción del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, mediante la emisión de una sentencia firme.

Para ello, fue necesario precisar cómo, ante el quebrantamiento de la Constitución, estas infracciones pueden significar la suspensión del modo honesto de vivir de las personas que están en el servicio público y, con ello, el incumplimiento del requisito de elegibilidad a fin de poder postularse a algún cargo de elección para, de esta manera, prevenir que personas que tomaron protesta de guardar la carta magna sigan ocupando cargos públicos de los que se espera y se exige la debida observancia de la norma fundamental.

Ello no podría determinarse a “contentillo” de la autoridad jurisdiccional, pues, para tener por acreditada la suspensión del modo honesto de vivir, los órganos jurisdiccionales deberían considerar la transgresión reiterada y grave a los principios constitucionales, además de otros elementos, como la reincidencia y el dolo en la comisión de la infracción.

Para dicho análisis, las referidas autoridades jurisdiccionales deberán tomar en consideración los principios constitucionales, la normatividad que los rige y los elementos mínimos siguientes:

- 1) Identificar con claridad cuáles son las violaciones constitucionales que se acreditan por parte de las personas servidoras públicas, en la materia, relacionadas con los artículos 35, 41, 99, 116 y 134 de la Constitución, entre otros.
- 2) Verificar en el catálogo de sujetos sancionados o el sistema análogo de registro de personas infractoras si los servidores públicos se encuentran inscritos.

- 3) Analizar la reincidencia, la gravedad y el dolo en la comisión de las infracciones acreditadas, así como la sistematicidad, para efectos de la graduación en la afectación del citado requisito de elegibilidad, es decir, para determinar si se amerita la suspensión del modo honesto de vivir.
- 4) Establecer si a partir de la acreditación de las conductas ilícitas a la Constitución por parte de una persona servidora pública es posible decretar la suspensión de contar con un modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad en los subsecuentes procesos electorales.
- 5) En caso de determinar la suspensión del modo honesto de vivir, los tribunales deberán evaluar y establecer la temporalidad de esta afectación, respecto del requisito de elegibilidad.
- 6) De determinarse la suspensión del modo honesto de vivir, los órganos jurisdiccionales deberán señalar las formas en que la persona servidora pública podría recuperarlo o reducir el plazo de afectación, a partir del cumplimiento de medidas o actos que la autoridad establezca en cada caso. Esto, en el entendido de que solo los tribunales podrán decretar la recuperación del requisito o la reducción del plazo de afectación, ante la acreditación del cumplimiento de las medidas que la autoridad disponga.
- 7) En caso de actualizarse la suspensión del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad mediante sentencia firme, el órgano jurisdiccional correspondiente deberá informar a las autoridades respectivas en la materia, a fin de que estas últimas cuenten con elementos objetivos con los cuales verificar el cumplimiento del requisito de elegibilidad, tanto en la etapa de registro de candidaturas como en la declaratoria de validez y entrega de constancia de la elección correspondiente.
- 8) Mantener una comunicación constante entre las autoridades involucradas (jurisdiccionales y administrativo-electorales) para informar los cambios de situación de la persona servidora pública respecto a la conclusión del plazo de suspensión del citado requisito.

De lo anterior se puede desprender que el procedimiento establecido para determinar si es procedente la suspensión del modo honesto de vivir es el siguiente: 1) identificar la disposición constitucional vulnerada por personas servidoras públicas; 2) revisar si esas personas ya estaban registradas en algún catálogo de sujetos sancionados; 3) analizar si hubo reincidencia y dolo, así como la sistematicidad y gravedad de las infracciones para determinar si hay una suspensión del modo honesto de vivir; 4) de determinarse la suspensión, se debe establecer una temporalidad, así como las formas en que se podría recuperar el modo honesto de vida o, en su caso, reducir el plazo, en el entendido de que solo los tribunales podrán decretarlo, y 5) informar de la determinación a las autoridades en la materia para que lo tengan en cuenta en el registro de candidaturas o en la entrega de constancias.

Así, la Sala Superior consideró indispensable que en dicha tarea participen todas las autoridades jurisdiccionales electorales, locales y federales, con el objeto de que exista unidad y coherencia en el orden jurídico, precisamente mediante la emisión de esos parámetros mínimos para que, al momento en que se resuelvan procedimientos sancionadores, estas autoridades analicen si las infracciones a la Constitución por personas servidoras públicas pueden afectar el requisito de tener un modo honesto de vivir.

Finalmente, la Sala Superior determinó que lo establecido en la sentencia subsistirá hasta que se legisle válidamente al respecto.

Contradicción de criterios 228/2022

Este criterio generó un cierto nivel de controversia, pues incluso tres de las magistraturas de la Sala Superior presentaron votos particulares en el asunto SUP-REP-362/2022 y acumulados. Asimismo, se denunció una posible contradicción de criterios entre esta sentencia y lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, lo que generó la contradicción de criterios 228/2023.

El 7 de marzo de 2023, el pleno de la SCJN resolvió la contradicción de criterios 228/2022. Vale la pena destacar que al momento en que se redactó el presente artículo, el engrose correspondiente, es decir, la versión definitiva y publicada, no se encontraba disponible para su consulta (Contradicción de criterios 228/2022, 2023); sin embargo, se tomó como base el acta de la sesión del pleno de la SCJN del 7 de marzo de 2023, en la que se discutió el asunto (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023), así como la jurisprudencia P/J. 2/2023, que se emitió derivado de esta contradicción de criterios.

Por regla general, las sentencias del TEPJF son definitivas e inatacables (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, párrafo cuarto, 2022), y si bien en algunos supuestos las sentencias de las salas regionales del TEPJF pueden ser controvertidas mediante el recurso de reconsideración previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (artículo 61, 2022), así como en los supuestos establecidos por la jurisprudencia del TEPJF (Jurisprudencia 22/2001, 2001; Jurisprudencia 32/2009, 2009; Jurisprudencia 10/2011, 2011; Jurisprudencia 17/2012, 2012; Jurisprudencia 19/2012, 2012; Jurisprudencia 26/2012, 2012; Jurisprudencia 28/2013, 2013; Jurisprudencia 5/2014, 2014; Jurisprudencia 12/2014, 2014; Jurisprudencia 12/2018, 2018; Jurisprudencia 5/2019, 2019), lo cierto es que ello no ocurre con las sentencias emitidas por la Sala Superior, por lo que los razonamientos de sus resoluciones quedarán firmes para las partes en el procedimiento concreto.

No obstante, puede ocurrir que cuando una sala del TEPJF sustente un criterio respecto a la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicho criterio pueda ser contradictorio con uno sostenido por las salas o el pleno de la SCJN, se pueda denunciar la contradicción para que el pleno de la Suprema Corte decida en definitiva cuál criterio debe prevalecer, sin que las resoluciones que se dicten en este supuesto afecten los asuntos ya resueltos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, párrafo séptimo,

2022; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 10, fracción VI, 218 y 219, 2021).

Así, ante la denuncia de la posible contradicción de criterios entre la acción de inconstitucionalidad 107/2016 y la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, la materia de tal contradicción fue determinar si el modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad tiene una base constitucional que justifica su necesidad de aplicación o si es subjetivo, ambiguo y discriminatorio.

En la acción de inconstitucionalidad 107/2016, la SCJN declaró la inconstitucionalidad del requisito de tener un modo honesto de vivir para ocupar el cargo público de jefe de manzana en Veracruz,⁸ donde se delimitó el parámetro de regularidad aplicable, para lo que resultó necesario un pronunciamiento sobre el alcance del modo honesto de vivir, y en ese asunto se consideró que era una exigencia legal inválida que no puede ser evaluada como condición para ocupar un cargo público.

En la contradicción de criterios se reconoció la existencia de diferencias fácticas entre la acción de inconstitucionalidad 107/2016 y la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, porque en la acción de inconstitucionalidad el pleno de la SCJN analizó el requisito respecto de un cargo que no es de elección popular, mientras que la Sala Superior lo estudió en relación con cargos de elección popular; no obstante, consideró que el tipo de cargo, es decir, si es de elección popular o no, no tenía trascendencia en el punto jurídico concreto a resolver relacionado con la interpretación del contenido lingüístico de la amplia expresión *modo honesto de vivir*.

Una vez establecida la existencia de la contradicción de criterios, el pleno de la SCJN consideró que el criterio que debe prevalecer es el establecido por dicho pleno, que derivó en la jurisprudencia P./J. 2/2023, en la que se determina que tener un modo honesto de vivir es un requisito legal

⁸ Prevista en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz (2023).

cuya ponderación es subjetiva, además de suponer una expresión ambigua y de difícil apreciación, por lo que exigirlo también puede traducirse en una forma de discriminación, de modo que es inválido solicitar a las personas demostrar que viven honestamente para poder ocupar un cargo público de cualquier índole.

De igual manera, la SCJN estimó que tampoco corresponde a los jueces o tribunales dotarlo de contenido y mucho menos que, solo a partir de su apreciación, pueda negarse a una persona acceder a un cargo público, o bien de elección popular.

En ese sentido, el criterio determinado en el asunto SUP-REP-362/2022 y acumulados, así como la vinculación que se hizo a todos los tribunales electorales del país, quedó sin efectos, por lo que el modo honesto de vida ya no podrá verse como un criterio de elegibilidad para poder acceder a algún cargo de elección popular.

Conclusión

Como se mencionó al principio de este artículo, las operadoras y los operadores jurídicos se enfrentan a problemas en los que muchas veces las soluciones no están determinadas previamente, sino que habrán de crearse sobre la marcha para resolverlos cuando se presenten, en un momento determinado.

El caso de estudio es interesante porque el TEPJF planteó lo que conlleva ser un tribunal constitucional y, con base en ello, analizó cuál debe ser su actuación en un caso como este.

Esencialmente, consideró que la labor de un tribunal constitucional es proteger y garantizar la CPEUM, y que, al ser la norma suprema, debe cumplirse, por lo que tenía que resolver qué hacer en una situación en la que las personas que estaban ocupando cargos públicos no estaban adecuando su actuación a esta.

La Sala Superior consideró que un factor que ayudaba a que no existiera un riguroso cumplimiento del orden constitucional en materia

electoral era que la legislación respectiva constituye una norma de eficacia indirecta, ya que en ella se establece únicamente que cuando se verifique una infracción a la normativa electoral por parte de personas servidoras públicas, corresponde al órgano o superior jerárquico, a quien se le da vista, establecer las sanciones correspondientes, quien tendrá la obligación de justificar normativamente la imposición de las consecuencias jurídicas relativas.

El problema concreto al que se enfrentó la Sala Superior fue que se comprobó que un cúmulo de personas en el servicio público que juraron respetar y cumplir con la CPEUM habían vulnerado principios constitucionales.

Esas personas, por lo general, tienen carreras políticas y es probable que pretendan seguir ocupando cargos públicos en el futuro; sin embargo, la Sala Superior estaba impedida legalmente para imponer cualquier tipo de sanción, pues la competencia para ello la tienen exclusivamente las y los superiores jerárquicos de las personas servidoras públicas.

¿Cómo actuar en estos casos?, ¿a las autoridades electorales encargadas de hacer cumplir la Constitución en esta materia les correspondía entonces únicamente una labor pasiva de denuncia pública y dar vista a las y los superiores jerárquicos para que determinaran, a su “contentillo”, la sanción a imponer o, por el contrario, debían asumir la responsabilidad, en su función de garantes de la CPEUM, y hacerla valer con las herramientas a su alcance?

Para la Sala Superior, la respuesta fue que se debía tomar un papel activo, ya que, como tribunal constitucional y máxima autoridad garante de la Constitución en la materia,⁹ tenía el deber de adoptar, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales, una conducta proactiva e implementar acciones que, en el marco de una política judicial, inhiban la comisión de conductas contraventoras del orden constitucional, porque precisamente

⁹ Salvo lo previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional.

las personas en el servicio público desempeñan una función prevista en la CPEUM o en alguna norma que emana de ella, y estas personas, al ocupar su encargo, juran hacerla cumplir.

Entonces, si tales personas, al momento de desempeñar sus funciones, actúan de manera contraria a la protesta que realizaron, ¿es conforme a derecho que puedan seguir ocupando cargos de elección popular?, ¿cumplen con el perfil constitucional para seguir ocupando cargos públicos?; más aún en el entendido de que en México se lleva más de siglo y medio estableciendo en el ámbito constitucional que las personas que ocupen cargos públicos deben ser honestas.

Lo anterior representa un problema complejo: ¿cuándo una persona es honesta? O, como se planteó en el caso, ¿cuándo una persona deja de serlo? La respuesta a estas preguntas, en abstracto, puede que esté más allá de la ciencia jurídica, pero en una situación concreta la Sala Superior consideró que el derecho debía pronunciarse.

La conclusión de la Sala Superior fue que tener un modo honesto de vivir se relaciona con una forma de vida que no implique la infracción reiterada y grave de normas constitucionales; es decir, no se puede considerar a una persona servidora pública como honesta, para efectos del requisito de elegibilidad para ocupar un cargo de elección popular, si ha quedado acreditado que ha vulnerado los principios constitucionales.

Así, en la sentencia se consideró que, ante la vulneración de principios constitucionales, es posible determinar la suspensión del modo honesto de vivir, pero que ello no puede hacerse, por decirlo de alguna manera, a la ligera, sino que debe evaluarse en el caso concreto, y, para ello, se establecieron elementos mínimos para guiar la actuación de quienes habrán de determinar, en su momento, mediante una sentencia, si una persona cumple con el mandato de ser una persona honesta.

La Sala Superior desarrolló el tipo de método que se puede seguir para determinar si se puede actualizar en el caso concreto la suspensión del modo honesto de vida, el cual se puede resumir de la siguiente forma:

- 1) Identificar la disposición constitucional vulnerada por personas servidoras públicas.
- 2) Revisar si las personas servidoras públicas ya estaban registradas en algún catálogo de sujetos sancionados.
- 3) Analizar si hubo reincidencia y dolo, así como la sistematicidad y gravedad de las infracciones para determinar si hay una suspensión del modo honesto de vivir.
- 4) Establecer una temporalidad, así como las formas en que se podría recuperar el modo honesto de vida o, en su caso, reducir el plazo, en el entendido de que solo los tribunales podrán decretarlo.
- 5) Informar de la determinación a las autoridades en la materia para que lo tengan en cuenta en el registro de candidaturas o en la entrega de constancias.

Una vez seguido el procedimiento anterior, todas las autoridades electorales del país estarían en posibilidad de determinar la suspensión del modo honesto de vida de las personas servidoras públicas, con lo que se incumpliría con uno de los requisitos de elegibilidad y, en consecuencia, esas personas no podrían ser elegibles para ocupar algún cargo de elección popular por el tiempo que establezca la sentencia, lo que es, en sí mismo, un incentivo para que tales personas actúen conforme al marco constitucional.

En ese sentido, este caso planteó una manera en que un tribunal constitucional se cuestionó cómo afrontar una situación concreta, en la que se observaron conductas contrarias al orden constitucional por parte de personas en el servicio público, con carreras políticas y que, seguramente, buscarán seguir ocupando cargos de elección popular, respecto de las cuales pudiera no existir incentivo alguno para dejar de cometerlas.

Entonces, el TEPJF entendió sus atribuciones más allá de un marco meramente formal, en el que únicamente hubiera dado por cumplida su función con el simple hecho de tener por acreditadas las infracciones en materia electoral y dar aviso a las y los superiores

jerárquicos, con el fin de incentivar que estas personas actuaran conforme al marco constitucional.

Consideró que existía la necesidad de prevenir y evitar que personas funcionarias públicas que no están respetando los preceptos constitucionales y que vulneran de manera directa la Constitución sigan ocupando cargos públicos, por lo que estableció una metodología para estudiar los casos en que pueda acreditarse la suspensión del modo honesto de vida como requisito de elegibilidad y vinculó a todas las autoridades jurisdiccionales electorales del país para llevarlo a cabo, al considerar que la presunción de que contar con un modo honesto de vivir puede ser derrotada ante la comprobación de ilícitos constitucionales.

Ahora, la SCJN consideró que el modo honesto de vida no puede considerarse para ocupar cargo público alguno, por lo que lo determinado en el caso SUP-REP-362/2022 y acumulados no podrá ser replicado en casos futuros.

Vale la pena destacar que lo señalado en la contradicción también tiene un impacto en otros criterios de la Sala Superior relacionados con el cumplimiento de este requisito.

Ello, toda vez que, a la par de que la Sala Superior determinó la posible suspensión del modo honesto de vivir en los casos en los que se acredite la violación a los principios constitucionales por parte de personas en el servicio público, en diversos precedentes (Sentencias SUP-REC-531/2018, 2018; Sentencia SUP-REC-91/2020, 2020; Sentencia SUP-REC-405/2021 y acumulados, 2021; Sentencia SUP-REC-911/2021 y acumulado, 2021; Jurisprudencia 5/2022, 2022) también determinó que tener un modo honesto de vivir tiene un vínculo especial con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por lo que ha considerado que este requisito se incumple en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Así, las autoridades electorales, en los casos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género, tampoco podrán determinar

la pérdida del modo honesto de vivir como requisito para ocupar un cargo público.

Entonces, ante lo determinado por la SCJN en la contradicción de criterios 228/2022, queda subsistente la problemática que buscó solventar la Sala Superior en el caso de estudio: ¿cómo inhibir de manera eficaz el quebrantamiento de principios constitucionales por parte de personas servidoras públicas ante la imposibilidad de las autoridades electorales para imponerles sanciones? La pregunta sigue en el aire.

Referencias

- Acción de inconstitucionalidad 107/2016, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/30138>
- Bustillo Marín, Roselia, y Sharpe Calzada, Pablo Roberto. (2023). Violencia política contra las mujeres en razón de género y modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad. En Felipe de la Mata Pizaña, Roselia Bustillo Marín y Fernando Ramírez Barrios (coords.), *Violencia política contra las mujeres por razón de género en la justicia electoral* (pp. 263-278). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Ubijus.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857. (1857). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Contradicción de criterios 228/2022, MODO HONESTO DE VIVIR. DETERMINAR SI DICHO REQUISITO DE ELEGIBILIDAD PARA CANDIDATOS A DIFERENTES PUESTOS POLÍTICOS TIENE UNA BASE CONSTITUCIONAL QUE JUSTIFICA SU NECESIDAD DE APLICACIÓN O SI ES SUBJETIVO, AMBIGUO Y DISCRIMINATORIO.

(2023). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2023-07/UT-J-0369-2023-Resolucion.pdf

Jurisprudencia 17/2001, MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2001). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2001&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,17/2001>

Jurisprudencia 18/2001, MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2001). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2001&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,18/2001>

Jurisprudencia 22/2001, RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2001). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=22/2001&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,22/2001>

Jurisprudencia 20/2002, ANTECEDENTES PENALES. SU EXISTENCIA NO ACREDITA, POR SÍ SOLA, CARENCIA DE PROBIDAD Y DE UN MODO HONESTO DE VIVIR, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2002). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=20/2002&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,20/2002>

Jurisprudencia 32/2009, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2009). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=32/2009&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,32/2009>

- Jurisprudencia 10/2011, RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2011&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,10/2011>
- Jurisprudencia 17/2012, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2012&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,17/2012>
- Jurisprudencia 19/2012, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2012&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,19/2012>
- Jurisprudencia 26/2012, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=26/2012&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,26/2012>
- Jurisprudencia 28/2013, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2013&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,28/2013>

te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2013&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,28/2013

Jurisprudencia 5/2014, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2014&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,5/2014>

Jurisprudencia 12/2014, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2014&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,12/2014>

Jurisprudencia 12/2018, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,12/2018>

Jurisprudencia 5/2019, RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2019&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,5/2019>

- Jurisprudencia 5/2022, INELEGIBILIDAD. PODRÍA ACTUALIZARSE CUANDO EN UNA SENTENCIA FIRME SE DETERMINA QUE UNA PERSONA CARECE DE MODO HONESTO DE VIVIR POR INCURRIR EN VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2022&tpoBusqueda=S&sWord=>
- Jurisprudencia P./J. 2/2023, MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026504>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2020). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>
- Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz. (2023). H. Congreso del Estado de Veracruz. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOMLO8082023.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (2021). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>
- Sala Regional Especializada, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015, 1 de abril). Se aprueba un catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores en materia electoral. Portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial

- de la Federación. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/1753/6>
- Sentencia SRE-PSC-77/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/buscador/>
- Sentencia SUP-REC-531/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/531/SUP_2018_REC_531-768274.pdf
- Sentencia SUP-REC-91/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/531/SUP_2018_REC_531-768274.pdf
- Sentencia SUP-REC-405/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0405-2021.pdf
- Sentencia SUP-REC-911/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0911-2021.pdf
- Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/pdf/3f0f522783dbc9c.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). Acta de la sesión pública núm. 27 del martes 7 de marzo de 2023. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2023-05-03/27%20-%207%20de%20marzo%20de%202023.pdf>

Entre inacciones y panaceas absolutas. Complejidad actual de la eficacia del derecho

Juan Jesús Garza Onofre

Introducción

Las actuales coyunturas que enfrentan las sociedades contemporáneas son profundamente estimulantes para repensar desde otras trincheras aspectos y temas que antes se daban por sentados o pasaban desapercibidos. Temas urgentes y decisivos que, por lo general, para intentar abordarlos y comprenderlos plantean más preguntas que respuestas.

No obstante, antes de desplegar una actitud escéptica, o acaso catastrofista, no cabe la menor duda de que la complejidad de los tiempos que corren implica nuevos retos, tanto en lo individual como en lo colectivo, para poder salir adelante,

desafíos que exigen mayores capacidades para imaginar alternativas más allá de lo acostumbrado.

El campo jurídico no es la excepción, tal parece que desde hace tiempo han ido emergiendo fenómenos que merman por completo la capacidad que tiene esta práctica social guiada por ciertos fines valiosos para la consecución del bien común.

Fenómenos como el populismo, la polarización, el menosprecio por la verdad y la propagación de las mentiras colectivas, a la par de graves problemas estructurales como la desigualdad social, la pobreza y la violencia sistemática, han ido generando una sensación de vertiginosidad, en la que se torna más fácil ignorar los mandatos que encierra un determinado sistema normativo, antes de acatarlos con un ánimo de entendimiento y razonabilidad en el largo plazo. Como si el estado de naturaleza volviera bajo un cariz renovado y sugerente, una de las grandes preguntas que plantea el presente trabajo transita por solucionar y tratar de indagar qué es lo que sucede cuando el derecho pierde su capacidad para prever un mejor entorno para todas las personas que forman parte de una misma comunidad política, específicamente, qué es lo que pasa al momento en que una sentencia ya no es suficiente para que se cumpla, o cuando, simple y sencillamente, la letra de la ley no es otra cosa que letra muerta.

Si se decide seguir esa ruta, que puede desembocar en una pendiente resbaladiza, el derecho no sería más que un cúmulo de elucubraciones de índole moral, cuestiones etéreas y con poca incidencia en la realidad cotidiana, cuya eficacia dependerá de la voluntad y disposición de cada persona, sin que necesariamente se tomen en cuenta nociones fundamentales para su correcto devenir, como las de validez, sanción, justicia y equidad, o acaso el orden social en un mismo tiempo y un mismo espacio comparados por millones de individuos.

Ante un panorama que cada día se agrava mucho más, antes de clamar por un borrón y cuenta nueva del orden jurídico establecido, propulsando una refundación sin algún tipo de consideración por el pasado, o bien, en el otro extremo, permaneciendo estupefactos a la merced de las coyunturas

que se presenten, no hay que olvidar que una de las posibilidades que encierra el fenómeno jurídico es que este no es otra cosa que una construcción social, una creación humana que no opera de manera automática ni tampoco en ocasión de ciertos procesos mecánicos, y aunque parezca ya todo un punto común en este tipo de reflexiones, habrá que insistir en la indispensabilidad de las personas y de los operadores del derecho que lo interpretan, lo argumentan y lo ponen en acción.

En tal sentido, queda claro que el futuro del derecho, de forma indispensable, transita por las capacidades que tengan sus agentes para transmitir a cualquier persona sus bondades y beneficios, para convencer de que —a pesar de sus falencias, contradicciones y deudas sociales— conviene seguir construyendo mejores prácticas, en las que la cultura jurídica pueda ir permeando valores como la seguridad y la certeza, así como el pluralismo y la tolerancia en los entornos. Lo más difícil, quizá, será asumir que dicho proceso no vendrá por medio del derecho ni a partir de una gran reforma que aumente de la noche a la mañana su obligatoriedad ni tampoco en ocasión de proclamar, cada vez más, una mano dura que se traduzca en mayores penas y castigos en caso de que la ley no se vea realizada.

La célebre y ya tristemente memorable frase de “no me vengán con ese cuento de que la ley es la ley”,¹ con la que el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha intentado defender desde un ángulo político algunas de sus reformas jurídicas, al mismo tiempo que presiona y ataca a los jueces encargados de velar por su constitucionalidad, encierra una dosis de verdad, pues la pertinencia de entender que la obediencia al derecho no ocurre por arte de magia se torna crucial en los tiempos que corren. Aunque claramente usada a conveniencia y, sobre todo, con mala intención, la idea postulada por el titular del Poder Ejecutivo respecto

¹ El titular del Ejecutivo federal pronunció dichas palabras durante la discusión de la Ley de la Industria Eléctrica que analizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para mayor abundamiento, véase Jiménez y Martínez (2022).

a la necesidad de contar con herramientas para interpretar y abstraer aquellos fundamentos que están detrás de las leyes es una cuestión fundamental para ir cerrando los abismos entre lo que postulan los textos normativos y lo que en verdad ocurre en la realidad.

El solo hecho de creer que la ley es suficiente para establecer el orden de todas y cada una de las cosas en cualquier contexto es una falacia, una estafa que a lo largo de los años se ha ido normalizando para desentenderse del mundo fáctico, a fin de construir quimeras cuya efectividad será imposible de concretar.

En ese orden de ideas, queda claro que para que el fenómeno jurídico recobre su sentido y pueda medianamente organizar el entorno en el que se despliega, hoy más que nunca es indispensable que sus usuarios y destinatarios entiendan las causas y asuman las consecuencias de dichas normas, pero, sobre todo, comprendan que el sistema de justicia en el que se insertan necesita de especialistas que puedan volcar todos sus conocimientos, habilidades y valores para accionar las reglas en juego, es decir, juezas y jueces constitucionales cuyos criterios marquen las pautas generales y los márgenes del derecho.

Por ello, antes de seguir formulando novedosas reglamentaciones, promulgando nuevas leyes a destajo, o acaso incorporando sanciones más estrictas por el solo hecho de creer que estas serán suficientes para que se cumplan, lo mejor será enfocar la atención en aquellas propuestas que, desde un ámbito que trascienda lo estrictamente legislativo, aspiran a encontrar salidas al atolladero que existe respecto a la escasa potencia y eficacia que el derecho tiene frente a fenómenos como la política contemporánea.

El caso que interesa en el presente análisis de sentencia, precisamente oscila entre las alternativas que brinda la construcción jurídica argumentativa y la incesante insatisfacción por la eficacia de la ley, entre una serie de reflexiones de corte moral y la necesidad de intentar, de una vez por todas, hacer algo para que el derecho sirva para algo más que ignorarse y violarse desde el poder político.

Lo más sencillo en la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, emitida por una mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y realizada por la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña el 8 de junio de 2022, sería emitir una desaforada crítica a partir del controvertido concepto relativo al modo honesto de vivir (condición de carácter subjetivo cuya ponderación quedaría al arbitrio de cada persona involucrada en su construcción) y sus respectivas repercusiones en el ámbito electoral desde una óptica relativa a la filosofía moral; sin embargo, indagar en las razones que subyacen a la manera como se fue hilando y construyendo tal determinación es un trabajo mucho más complejo y fructífero, por los alcances y las limitaciones que precisamente tiene el derecho en el actual contexto político, así como por las motivaciones y las razones que exponen las magistraturas electorales involucradas.

Justamente, como se afirmó líneas arriba, el mayor riesgo de las coyunturas de los tiempos actuales es caer en alguna de las dos posiciones antagónicas acerca de pensar que no se puede hacer algo al respecto o intentar que absolutamente todo se reforme sin que medie algún diagnóstico e ignorando cualquier criterio o parámetro preestablecido. Trasladando dicha reflexión al caso particular, la sentencia en comento, además de servir como ejemplo de las limitaciones del fenómeno jurídico ante el menosprecio del poder político en turno, también es un intento por reivindicar las vías que pueden utilizar los jueces constitucionales para hacer entrar en razón a toda una comunidad política acerca de la importancia del cumplimiento de las leyes y la actitud que se debe desplegar hacia estas.

Y quizá es ahí donde se encuentra uno de los mayores problemas jurídicos de la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, no en sus pretensiones políticas, tampoco en la concepción moral que encierra, sino en pensar que una determinación de dichas magnitudes para todo un sistema electoral podría fungir como la panacea para los múltiples problemas que acarrearán los actuales entornos.

La conjunción de normatividad mal diseñada y no pensada para estas coyunturas; la predisposición de creer que las personas que conforman la máxima autoridad electoral en materia jurisdiccional en el país pueden recomponer por sí solas y de una vez por todas las anomalías, fallencias y despropósitos de las autoridades públicas, en sus inacabables intentos por violar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y el ánimo por pleitear cualquier tipo de decisión jurídica que vaya en contra de la voluntad política de quienes hoy ostentan la mayoría, sin lugar a dudas, van generando una tormenta perfecta en el ámbito del derecho que, antes de servir para pensar rutas que contribuyan a vislumbrar un panorama más promisorio, lamentable y tristemente terminan mermando su legitimidad, así como abonando a la irresponsable narrativa que propugna que “es mejor no venir con ese cuento de que ‘la ley es la ley’”, es decir, invitando a desentenderse de las obligaciones que debe tener cualquier persona ciudadana que le importe un mínimo el estado que guarda el futuro de su entorno.

Considerando las ideas recién expuestas en esta introducción acerca de la eficacia del derecho en los delicados tiempos que corren frente a la pretensión de alcanzar categóricos remedios que intenten mejorar el panorama, a continuación, en el siguiente apartado, se desarrolla propiamente el análisis de la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, cuyo tema principal son los ilícitos constitucionales en materia electoral por personas servidoras públicas durante el proceso de revocación de mandato y sus respectivas consecuencias a partir de la determinación de la Sala Superior; como se ha dejado entrever, el presente trabajo pretende realizar una aportación académica orientada hacia la reflexión filosófica en el plano de la filosofía moral por medio del derecho, para identificar cuáles son las verdaderas pretensiones con esta determinación en específico. Para finalizar, se presenta la conclusión de todo lo estudiado, así como las fuentes consultadas.

Desarrollo. De cómo ejercer nuevos derechos no implica su experimentación

Antes de explicar cómo surge propiamente el caso y entrar a su estudio, vale la pena destacar uno de los factores que generó la litis, con el fin de contextualizar y entender mejor los motivos de la decisión de la Sala Superior: la revocación de mandato.

Entendida como un nuevo derecho de corte político-electoral para la ciudadanía mexicana, incluido en el artículo 35, fracción IX, de la CPEUM a partir de 2019, la revocación de mandato, según su propia ley reglamentaria, se cristaliza por medio de un instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza (Ley Federal de Revocación de Mandato, artículo 5, 2021).

Como se puede observar, el tema no es menor, y su ejecución y organización resultan de la máxima seriedad para un sistema democrático que aspira a dotar a su ciudadanía de un nuevo mecanismo de participación directa para la toma de decisiones tan cruciales. Incluir y, posteriormente, accionar la revocación de mandato por primera vez en la historia de México implica tomarse en serio el derecho y la viabilidad de todo un régimen de gobierno. Su puesta en marcha, además de un fuerte despliegue de recursos humanos y económicos, implica que las instituciones electorales encargadas de llevar a la práctica los derechos plasmados en la Constitución realicen su trabajo en apego al marco legal que les corresponde.

Lo valioso de la revocación de mandato, en tal sentido, es que su accionar proviene estrictamente de la ciudadanía, no de una prerrogativa del gobernante o de los partidos políticos, y su naturaleza tiene una lógica fuera del poder en turno para propiciar una mejor rendición de cuentas de los mandatarios.

Por eso, fuera de todo sentido común, no tiene algún tipo de racionalidad que quien impulsara la revocación de mandato haya sido el presidente

de la república. Como haciendo gala de su popularidad y aprobación ciudadana, Andrés Manuel López Obrador firmó una carta dirigida al pueblo de México en la que se comprometió a consultarle a la ciudadanía si debería o no continuar con su mandato:

Ciertamente, fui elegido para ejercer la presidencia durante un sexenio pero, según muestra la Carta Magna, el pueblo tiene en todo momento el derecho de cambiar la forma de su Gobierno; es decir, el pueblo pone y el pueblo quita. (López, 2019)

En ese orden de ideas, queda claro que “para el presidente no estaba en juego su cargo, sino la capacidad de movilización electoral” (Navarrete, 2022, p. 2).

Los venturosos ánimos del presidente no solo desnaturalizaron la revocación de mandato, que debería ser impulsada desde la ciudadanía —transformándola, más bien, en una ratificación de mandato—, sino que generaron que su partido y los más fieles mandatarios y servidores públicos de dicha agrupación política se sumaran con gran entusiasmo a tal absurdidad que, casualmente, se llevaría a cabo tan solo unos meses antes de las elecciones intermedias y con la cual se podría calibrar el apoyo a recibir.

En ese sentido, el Instituto Nacional Electoral (INE), como autoridad encargada de operar el proceso de revocación de mandato, tuvo poco margen de acción para tratar de revertir lo que estaba pasando. A partir de interpretaciones legales de los actores políticos involucrados, realizadas a conveniencia y, sobre todo, lidiando con un presidente empeñado en convertir el ejercicio de un nuevo derecho constitucional en un mero concurso de popularidad y simpatía respecto a su persona, al final, el 10 de abril de 2022 se llevó a cabo el primer proceso de consulta de revocación en el México moderno, donde la institución electoral terminó instalando poco más de 57,500 casillas a lo largo de todo el territorio nacional (Cano, 2022).

Más allá de los balances finales que conllevó este capricho, en resumen,

la participación electoral fue baja en comparación con los procesos electorales de elección de cargos de representación popular y, al igual que en la consulta (popular) realizada en 2021, se aprecia una división entre las tasas de participación del norte y del sur del país. (Campos, 2022)

A nadie le puede caber la menor duda de que dicho proceso, que se desplegó por primera vez en la historia del país, estuvo plagado de irregularidades.

Y aquí es donde cabe realizar, aunque sea de manera breve, una reflexión en torno a lo que implica el ejercicio de nuevos derechos. Porque, como se mencionó en la introducción del presente trabajo, si se sigue pensando que el solo hecho de incluir prerrogativas a diestra y siniestra en la Constitución para que estas se cristalicen de forma automática en la realidad de millones de personas (sin algún tipo de soporte financiero ni reglamentario) es suficiente para construir un mejor entorno, parecería que el futuro y la credibilidad de los sistemas político-electorales no tendrán remedio alguno.

Ahora bien, queda claro que tanto la inclusión como el ejercicio de nuevos derechos conlleva una curva de aprendizaje, un paulatino proceso de efectividad cuya puesta en marcha involucra a múltiples y muy variadas instituciones públicas; de ahí que es natural que el tiempo sea un factor primordial a considerar en todas y cada una de estas dinámicas jurídicas. No obstante, cuando la autoridad involucrada en la garantía y eficacia de los derechos recién positivizados se encarga de obstaculizar estos procesos, el panorama se torna mucho peor.

Justo allí es donde inicia el caso en estudio, pues a partir de una queja presentada por el partido político Movimiento Ciudadano en contra de actos cometidos por diferentes gobernadores de la república y por la jefa

de gobierno de Ciudad de México² durante el proceso de revocación de mandato (como la publicación de un desplegado y la difusión de tuits relacionados con acciones de gobierno o posicionamientos a favor de la administración de Andrés Manuel López Obrador) se señaló la comisión de ilícitos constitucionales en material electoral, que iban desde la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, pasando por el uso indebido de recursos públicos, hasta la promoción personalizada, que transgredían el principio de imparcialidad.³

Como se mencionó, el hecho de inaugurar en la historia del México moderno el ejercicio de un nuevo derecho constitucional de índole política no significaba que este no tuviera algún marco legal para su ejercicio o que el poder político pudiera comportarse como quisiera en torno al mismo; por el contrario, corresponde a las instituciones electorales, a partir de las reglas vigentes, vigilar y, en su debido caso, sancionar las infracciones a la Ley de Revocación de Mandato, en concordancia con los principios previstos en la Constitución.

Así las cosas, la Comisión de Quejas del INE tomó cartas en el asunto y decretó una medida cautelar consistente en la suspensión de la propaganda electoral tendente a favorecer al presidente de la república con miras a la revocación de mandato. Después de que los mandatarios morenistas de las diferentes entidades federativas se inconformaron ante tal determinación, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral confirmó la existencia de los ilícitos (Sentencia SRE-PSC-77/2022, 2022). Así, los representantes legales de los servidores públicos involucrados interpusieron ante la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la sentencia que acreditaba sus infracciones.

² Un total de 18 personas titulares del Poder Ejecutivo.

³ En conjunto, según la magistratura encargada de realizar el proyecto de sentencia, un total de 100 ilícitos constitucionales.

Para impugnar la sentencia de la Sala Especializada, los mandatarios recurrentes presentaron argumentos tendentes a la falta de previsión de sanciones para las conductas infractoras, el indebido análisis del contenido de la propaganda denunciada para configurar los elementos de la propaganda gubernamental y la aplicabilidad del denominado decreto de interpretación auténtica, entre otros más (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 17, 2022) que, en su conjunto, pretendían revocar la sentencia de fondo y determinar la inexistencia de las infracciones que se les atribuyeron durante el proceso de revocación de mandato.

No obstante, la Sala Superior no solo confirmó la sentencia impugnada por los servidores públicos, sino que, al acreditar las violaciones sistemáticas a las prohibiciones constitucionales, vinculó a las autoridades electorales jurisdiccionales del país —salas regionales del Tribunal Electoral (incluida la Sala Especializada), así como órganos jurisdiccionales electorales de todas las entidades de la república mexicana— para que analicen la posible suspensión de la presunción del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, considerando tanto la normatividad aplicable como lo argumentado en la presente sentencia (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 18, 2022).

Ahora bien, ¿cómo llegó a ese razonamiento la Sala Superior?; ¿de qué manera es posible vincular las violaciones sistemáticas a los principios constitucionales en materia electoral durante un proceso de revocación de mandato con la posible pérdida del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad y haciendo obligatorio tal criterio para los órganos jurisdiccionales del país?

Para poder comprender dicha determinación, lo primero pertinente a estudiar es la forma en cómo la mayoría de las magistraturas electorales entendieron el marco normativo general aplicable para el procedimiento de revocación de mandato.

En tal sentido, tomando en consideración el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución federal, que estipula la obligación de las personas servidoras públicas de aplicar con imparcialidad los

recursos sin influir en la equidad de la contienda entre partidos y lo relativo a la propaganda gubernamental, en concordancia con el artículo 35, fracción IX, el cual reconoce como derecho de la ciudadanía participar en los procesos de revocación de mandato (previando, a su vez, que durante esta deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de cualquier tipo de propaganda gubernamental), la Sala Superior realizó una interpretación armónica en la que, independientemente de los mecanismos de democracia directa que se desplieguen, estos deben seguir los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y certeza que entraña la Constitución en materia electoral, y, por ende, la institución competente para conocer de los vicios y las infracciones que se presenten no es otra que el INE.

El mensaje, de entrada, fue bastante contundente y se orientaba a evidenciar las contradicciones de las personas actoras políticas involucradas, ya que, por un lado, mientras estas proclamaban los avances democráticos durante la administración de López Obrador, al tener ahora la posibilidad de decidir si quieren que siga o no en el cargo, por el otro, esas mismas personas realizan prácticas proselitistas para influir en la ciudadanía y promover la participación en la revocación de mandato. Aunque en México no se acostumbre este tipo de ejercicios, esto para nada significa que puedan permanecer al margen de la legislación electoral. Por más que se alegue que la democracia directa no necesita intermediarios, es indispensable el aspecto adjetivo para poder concretizarla, para que esta no quede en meros ejercicios simbólicos o que vayan sentando precedentes bastante endebles de cara a los próximos sexenios.

Precisamente, el artículo 134 constitucional no prohíbe taxativamente a las y los servidores públicos ejercer su función y sus respectivos derechos, sino que resguarda y limita la posibilidad de que dichos individuos deformen e instrumentalicen sus prerrogativas con fines personales y proselitistas. Se debe entender que la revocación de mandato no es una contienda electoral y que la función pública, antes de estar al servicio de la

aprobación del presidente y de su partido político, debe aspirar a trascender el periodo para el que fue electo.

Mientras el derecho cuente con una vocación de permanencia, que pueda brindar certeza y certidumbre a cualquier persona, independientemente de su cargo, su ideología o su afiliación partidista, los mecanismos de democracia participativa tendrán una clara proyección a futuro y no serán meros experimentos cuyos usos y abusos quedarán al arbitrio de quienes ostenten el poder en ese justo momento. Además, la Sala Superior, en diversos medios de impugnación relacionados con este tipo de dinámicas, ha precisado que “en la regulación se deben contener los procedimientos y mecanismos a seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo se rija por los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y certeza” (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 27, 2022).

Por eso mismo, respecto al denominado decreto de interpretación auténtica (Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, 2022), por medio del cual Morena decidió fijar, semanas antes de que ocurriera la revocación,⁴ un alcance distinto del concepto que enmarca la ley suprema acerca de la propaganda gubernamental (no solo ignorando lo que la Ley Federal de Revocación de Mandato referendaba, sino también desconociendo el mandato constitucional que prohíbe realizar modificaciones legales mientras se desarrolle algún tipo de proceso electoral), la Sala Superior adujo que lo que realmente se intentó fue establecer una excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo de dicho ejercicio de democracia directa, y, por ende, tal decreto no sería considerado como aplicable al caso concreto.

En relación con el mismo tema del decreto de interpretación auténtica, dando la razón a la Sala Regional Especializada y declarando los

⁴ Dicho decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 2022.

argumentos de la parte actora como inoperantes, la sentencia que se analiza fue tajante al evocar un caso anterior resuelto por la Sala Superior (Sentencia SUP-REP-96/2022, 2022) en el que, citando un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto a los límites y alcances de dicha facultad (Jurisprudencia P/J. 87/2005, 2005), se llega a la conclusión de que esta no puede ser una facultad de modificación o derogación de las normas legales, aunque siga el mismo trámite legislativo.

Así, el multicitado decreto se develó como un desesperado intento de Morena para interpretar la Ley Federal de Revocación de Mandato a conveniencia y hacer un fraude a la Constitución, aduciendo que la prohibición de difusión de propaganda gubernamental solo era aplicable para las campañas electorales, una forma de que la autoridad pública tratara de ignorar los principios previstos en el artículo 134 constitucional, que establecen el deber de quienes integran el servicio público de actuar con imparcialidad y neutralidad (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 16, 2022).

Sentado lo anterior, lo cierto es que las posibilidades de defensa de los titulares de los poderes ejecutivos eran más bien escasas; considerando el marco legal y los antecedentes jurisdiccionales en la materia, el resultado del caso que le correspondía resolver a la Sala Superior no era muy difícil de prever. Quizá, lo que podría generar debate en torno a este era si el contenido de los mensajes denunciados (el desplegado y las publicaciones en la red social Twitter) podrían constituir propaganda personalizada por la autoridad electoral.

Así, a partir de la tripartición respecto a los elementos que se deben considerar para que un mensaje sea sancionado como propaganda (personal, temporal y material), y destacando la manera en que la Sala Especializada había analizado cada una de las publicaciones —es decir, señalando las diferencias entre un mero ejercicio comunicativo y la propaganda gubernamental—, se llegó a la conclusión de que la prohibición de difundir propaganda durante el proceso de revocación de mandato “no prohíbe la acción de informar, sino la de buscar la aprobación

del trabajo gubernamental” (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 32, 2022).

En esa lógica, al momento en que los gobernadores y la jefa de gobierno defendieron el despliegado denunciado —argumentando que en dicho acto no se utilizaron recursos públicos y que, además, lo realizaron a título personal (no en su carácter de mandatarios de las entidades que gobiernan), así como aduciendo que este fue para pronunciarse políticamente sobre una resolución del Parlamento Europeo respecto a las cuestiones energéticas en México (cuya finalidad nunca estuvo orientada hacia difundir logros o acciones del gobierno)—, en el mismo sentido que la Sala Especializada, la Sala Superior desestimó sus razones, llamando la atención sobre el contenido del despliegado en el que se hace referencia “a los logros gubernamentales de la llamada cuarta transformación y sus integrantes en los rubros de política energética y libertades de expresión, manifestación y prensa” (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 35, 2022).

A partir de tal consideración, el análisis realizado por la Sala Superior transita por darle la razón a los análisis particulares que la autoridad responsable llevó a cabo respecto a algunos de los tuits publicados por cada mandatario en su respectiva entidad federativa. Este particular aspecto del asunto SUP-REP-362/2022 y acumulados destaca de sobremanera, pues deja en evidencia eso que se ha podido denominar como hiperlitigiosidad en materia electoral (Concha, 2022, pp. 268 y ss.), es decir, la práctica sistemática de distintos actores políticos que, antes de entender un fallo en su contra a partir de justificaciones fundadas, se inconforman, de manera indefectible, hasta intentar que la última instancia les dé la razón. Como si fuera un juego de nunca acabar, antes de asumir propiamente una derrota, este tipo de estrategias legales no hacen más que entorpecer y mermar la legitimidad que propone el sistema jurisdiccional.

Así, es posible darse cuenta de que en casos como los que se estudian, antes de encontrarse en presencia de un sistema normativo coherente y bien modulado, en el que los actores no tengan que hacer otra cosa más que seguir las reglas preestablecidas, parecería que la indeterminación y

los incesantes ánimos pleitistas en ocasión de las simpatías políticas serán los que marquen el ritmo de tales dinámicas.

Por consiguiente, el análisis de la sentencia llega al punto central de esta cuando se establecen las consecuencias de las sanciones a los mandatarios por haberse confirmado las violaciones a las reglas y los principios electorales en juego. Cuando los actores se inconformaron por su inscripción en el catálogo de sujetos sancionados, al considerar que se genera una lesión a su imagen y, por lo tanto, también a sus derechos humanos, e incluso se violenta la presunción de inocencia, la Sala Superior reiteró el razonamiento respecto a que su registro no es una sanción por sí misma, sino que es un procedimiento diseñado e implementado por la autoridad jurisdiccional en la materia como una forma para

dar transparencia y máxima publicidad a sus resoluciones, así como un instrumento de consulta para la propia Sala para verificar la posible reincidencia de los sujetos sancionados en los diversos procedimientos en los que fueran denunciados y no como un mecanismo sancionador. (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 46, 2022)

Es decir, el catálogo de sujetos sancionados es una alternativa ideada desde sede judicial para colmar la función del Legislativo, con el fin de hacer frente a las reiteradas y sistemáticas violaciones en la materia.

Se podrá o no estar de acuerdo con el registro en dicho catálogo, así como con su pertinencia y eficacia para los fines que persigue; sin embargo, no cabe la menor duda de que tal mecanismo es una alternativa que, desde el punto de vista ético-valorativo, pretende reorientar la eficacia de las cuestiones normativas en juego o, por decirlo en otras palabras, una manera de llamar la atención sobre un sistema jurídico que no ha cumplido de manera satisfactoria con sus objetivos;

un sistema que, en los hechos, ha demostrado su ineficacia para evitar que los actos ilícitos se cometan o se repitan por parte de las personas

servidoras públicas, abonando así un terreno con aroma a impunidad cuyos frutos pudieran distorsionar las condiciones democráticas que son indispensables para los procesos electorales y de participación ciudadana. (Mata, 2022)

Visto así, las posibilidades que tiene la judicatura no deben ser entendidas como un cheque en blanco para enmendar cualquier cuestión jurídica deficiente sino, más bien, como un remedio excepcional, bien pensado y justificado que pueda ayudar a dotar de coherencia y eficacia al sistema en el que se desempeñan, pero siempre teniendo en cuenta los límites y alcances de su función.

Por eso, cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que en caso de que las autoridades involucradas en la comisión de alguna infracción se dará vista a su superior jerárquico, resulta paradójico que, para el caso concreto, la entidad que debería determinar qué es lo que corresponde ante las actuaciones de los titulares de los poderes ejecutivos es el Congreso de su respectiva entidad federativa. Esto no tiene mucho sentido ni coherencia, considerando que las alternativas del Poder Legislativo local para hacer algo conforme a derecho son más bien ambiguas o sin mayores consecuencias para los infractores —quienes, dicho sea de paso, en múltiples ocasiones son precisamente los que controlan y dominan partidistamente los congresos locales—. Un ejemplo más de cómo el sistema normativo es ineficaz y no existen alternativas que puedan dar soluciones reales.

Una vez que la Sala Superior respaldó la sentencia de la Sala Regional Especializada y desechó la mayoría de lo que alegaban los recurrentes, el panorama estaba igual de enmarañado. Los principios y la normatividad electorales se habían violado, y las consecuencias resultaban tan difusas como poco operativas en la práctica.

Ante una situación tan enmarañada, parecería que no había más alternativas que confirmar la sentencia de la Sala Regional y continuar con las trayectorias que estipula el sistema electoral en México; no obstante,

justo en ese preciso momento del asunto, la Sala Superior llevó a colación la vinculación a las autoridades electorales jurisdiccionales para analizar la posible suspensión del modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, una situación que, de entrada, es controvertida, pero que, en el contexto en el que se despliega el caso, parecería una de las pocas salidas no solo para proporcionar una solución a la ineficacia normativa y las reiteradas violaciones por parte de los servidores públicos, sino también para que el Tribunal Electoral emita un contundente mensaje respecto a la importancia de respetar la Constitución en un entorno democrático y evitar el incesante quebrantamiento al orden jurídico.

Asumiéndose como órgano especializado, tribunal constitucional y máxima autoridad garante de la Constitución en la materia, así como tomando conciencia de que del “sistema de sanciones a los servidores públicos se advierte que, en la práctica no cumple con las medidas que persigue” (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 52, 2022), la Sala Superior buscó asegurar que todos los actos y las resoluciones de las autoridades sean apegados a la Constitución y cumplan, de una vez por todas, con los principios en materia electoral. Por ende, el proyecto se encargó de vincular a las autoridades electorales jurisdiccionales, tanto en lo federal como en lo local, para que analicen y, en su caso, suspendan el modo honesto de vivir de los mandatarios involucrados, el cual se cristaliza como una cuestión fundamental para el ejercicio de determinados derechos en un sistema democrático.⁵

Cabe mencionar que en la Constitución federal el modo honesto de vivir es contemplado

como un requisito para ser considerado ciudadano mexicano, calidad requerida, a su vez, para acceder a la posibilidad de desempeñar ciertos cargos públicos, implicando que, de manera indirecta, para estar en aptitud

⁵ Esto, con independencia de las sanciones que imponga el superior jerárquico.

de ejercer el derecho político electoral de ser votado [se requiere contar con tal noción]. (Nava, 2022)

Aduciendo el juramento que, previo a la posesión del cargo, toda persona que desempeñe una función pública realiza a fin de hacer guardar y cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen, la Sala Superior interpretó dicha disposición como un imperativo de conducta, es decir, entendiendo la norma fundamental como directamente aplicable y cuya efectiva realización se torna un objetivo alcanzable (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 56, 2022).

De ahí que, luego de hacer un repaso histórico y normativo de la forma como se ha ido configurando el modo honesto de vivir, así como de destacar los elementos que el Tribunal Electoral ha ido delineando al respecto, el proyecto de la sentencia en estudio termine enlazando dicha noción con el incumplimiento, de manera grave, de las normas constitucionales. Por lo tanto, si una persona servidora pública voluntariamente ha ignorado de forma reiterada y grave la Constitución, con incidencia en la materia electoral, es posible llegar a considerar que se le suspenda el modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, a partir de una sentencia firme y ejecutoriada.

Es precisamente con base en ese último punto como la Sala Superior justifica la necesidad de que todos los órganos jurisdiccionales del país sean los encargados de acreditar la existencia de las infracciones constitucionales y sistemáticas de las personas funcionarias públicas, evaluando tanto su reincidencia como el dolo ejercido en dichas acciones.

Así, tomando en cuenta la existencia de un sistema de tribunales locales y la necesidad de mantener la unidad y coherencia del orden jurídico electoral mediante la emisión de parámetros mínimos que, en definitiva,

derivan de la presente ejecutoria y, por ende, de una pieza de derecho judicial. (Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, p. 61, 2022)⁶

No cabe la menor duda de que tal determinación conlleva importantes consecuencias para todo el orden jurídico que, antes de solo enfocarse en volver a la antigua discusión respecto a la posibilidad que tienen los jueces para crear derecho, impactan directamente en la forma de gobierno que enmarca a la democracia del país.

Pues, queda claro que las intenciones de la judicatura son poner un alto a las violaciones sistemáticas de las personas funcionarias públicas en el ejercicio de un nuevo derecho de la ciudadanía, pero, al mismo tiempo, la decisión en cuestión entraña diversos problemas que parecen rebasar lo estipulado por la Constitución.

En primer lugar, la propuesta entrevé una complicada comprensión de obligatoriedad y aplicabilidad de las normas constitucionales en materia electoral, ya que, en el fondo, tal interpretación por parte de la Sala Superior respecto al establecimiento de parámetros mínimos para identificar cuándo se está en posibilidad de perder el modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, de manera indirecta y al intentar remediar la sistemática violación de las reglas en juego, complica el panorama, al diferenciar y categorizar las normas constitucionales, dando

⁶ Entre las que destacan: identificar con claridad las violaciones constitucionales; verificar si las personas servidoras públicas están inscritas en el catálogo de sujetos sancionados; analizar la reincidencia, la gravedad y el dolo en la comisión de las infracciones acreditadas; evaluar la temporalidad de la afectación, y señalar la forma en que las personas servidoras públicas pueden recuperar el modo honesto de vivir.

Respecto a la manera como se irán estudiando dichos casos, cabe mencionar que, en palabras del ponente del proyecto, "las determinaciones a las que lleguen los tribunales electorales en este tipo de casos serán necesariamente casuísticas y contextuales, y de ningún modo implicarían, en automático, que las personas servidoras públicas pierdan definitivamente esta presunción de contar con un modo honesto de vivir, en tanto se prevé la posibilidad de suspensiones temporales y el establecimiento de formas de recuperación del requisito de reducciones en el plazo de afectación" (Mata, 2022).

preeminencia a los derechos político-electorales sobre cualquier otro tipo de derechos que también se incluyan en la misma fuente y cayendo en el error de disociar y olvidarse de principios como la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos.

Después, también habrá de decir que la relación que infiere la sentencia de que por el solo hecho de que una persona funcionaria respete y no viole reiterada y gravemente la CPEUM implica llevar un modo honesto de vivir parecería, además de una definición bastante estrecha y formalista de esta última noción, un equipamiento de las cuestiones valorativas y normativas, cuyo entendimiento podría recaer en la imposición de un modelo único y uniforme de moralidad desde sede judicial para cualquier persona.

Por último, en el afán de la Sala Superior por dotar de coherencia y unidad a un sistema normativo en materia electoral, que a la vez pueda generar que las autoridades públicas que sistemáticamente han ignorado las consecuencias de violar normas electorales tomen conciencia al respecto, tal parece que el panorama constitucional se torna aún más difuso y fragmentado. Y es que el presente remedio de tintes absolutos desde el derecho judicial conlleva el riesgo de terminar evidenciándose como un problema mayor no solo respecto a sus avances y congruencia con todo el sistema normativo, sino también en relación con la visión valorativa que se intenta compartir. Antes de buscar panaceas o creer que los jueces constitucionales tienen en sus manos un cheque en blanco para hacer cumplir la Constitución o, en su caso, idear nuevos criterios para evitar que se ignore tal ordenamiento, tal vez, lo mejor sería ir tendiendo alternativas más prudentes y menos totalizadoras a partir de una visión que pueda, en algún momento, verse imputada en el ámbito legislativo.

El cumplimiento de las normas constitucionales no debe seguir siendo ignorado sin algún tipo de consecuencias, pero tampoco puede quedar al arbitrio de unos cuantos. El mayor riesgo que corre el derecho en los tiempos que corren no es que las cuestiones políticas lo sobrepasen y terminen condenándolo a la irrelevancia, sino que la capacidad que este tiene para

generar acuerdos y convencer de su obligatoriedad se desfonde por completo, a fin de cumplir los egoístas caprichos de unos cuantos.

Si lo que realmente se pretende es que se haga cumplir la Constitución, no se puede oscilar solo entre prohibiciones de tinte moralista y una preeminencia de un cierto tipo de derechos. En absoluto quien suscribe se atrevería a decir que esto sea algo sencillo de realizar; por el contrario, se entiende y valora el esfuerzo desplegado por la Sala Superior. Sin embargo, los problemas que acarrea la cultura constitucional y democrática mexicana difícilmente se resolverán a partir de sanciones ni por medio de exclusivamente el derecho electoral.

De tal forma que una mayoría de cuatro magistraturas de quienes integran la Sala Superior del TEPJF, votando en disidencia las otras tres,⁷ concluyó que los efectos de la sentencia no solo deberían orientarse a confirmar la determinación de la autoridad responsable y, por lo tanto, desechar las pretensiones de las y los recurrentes y ratificar la existencia de las infracciones constitucionales atribuidas a todas las personas que se desempeñan como titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas correspondientes, sino también a vincular a las autoridades jurisdiccionales electorales, federales y locales, para que, en el ámbito de sus competencias, actúen en los términos precisados.

Así se concluye el apartado relativo al análisis de la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, relativa a los ilícitos constitucionales en materia electoral realizados por personas servidoras públicas durante el proceso de revocación de mandato.

Conclusión. Y todo para qué

Queda claro que los caminos de la justicia en estos entornos siempre resultan azarosos. Y es que meses después de que el Tribunal Electoral resolvió

⁷ De la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez.

el caso en concreto respecto al modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, se denunció una posible contradicción de criterios entre tal sentencia y lo determinado por la SCJN desde hace años en la acción de inconstitucionalidad 107/2016.

Si bien el presente espacio no es el adecuado para estudiar a fondo tal asunto, vale la pena mencionar que la contradicción de criterios 228/2023 echó por los suelos lo construido por la Sala Superior y, en tal sentido, se generó la jurisprudencia por contradicción de criterios P./J. 2/2023, de rubro MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR, la cual dejó sin efectos la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados.

A grandes rasgos, se puede decir que una mayoría de siete ministras y ministros de la Suprema Corte consideró que el modo honesto de vivir no es un requisito de elegibilidad objetivo, pues su apreciación es difícil y su valoración no debe corresponder a los jueces constitucionales, por ser una interpretación discrecional, ya que incluso tal ejercicio podría desembocar en el despojo de derechos político-electorales a ciertas personas ciudadanas o en una forma de discriminación para el acceso a cargos públicos.

En resumidas cuentas, sinceramente, quien suscribe no cree que las intenciones de la sentencias SUP-REP-362/2022 y acumulados sean malas; al contrario, existe valor en tener la capacidad de imaginar vías alternas para los tiempos que corren. No obstante, ante tal solución tan ambiciosa, habría que ser muchísimo más cauteloso y considerar aspectos constitucionales que la Suprema Corte o el Poder Legislativo tendrían que armonizar en algún momento.

El presente caso es un triste ejemplo que pone en evidencia que el derecho no sirvió para mucho ante los problemas políticos planteados, pues, al final del día, la situación sigue siendo exactamente la misma que

cuando se denunciaron los hechos durante la revocación de mandato del presidente de la república. Hoy, lamentablemente, el funcionariado puede violar la Constitución sin mayores consecuencias y el trabajo de las y los jueces constitucionales va perdiendo poco a poco su valor. Y todo para qué.

No cabe duda de que es necesario buscar otras formas para dotar al derecho de su capacidad para vincular a las personas y generar mejores entornos democráticos. De muy poco servirá experimentar desde sede judicial con alternativas que quieran recomponer de una vez por todas un sistema imperfecto, pues en algún momento ese mismo sistema terminará ganando la batalla ante los excepcionales esfuerzos de personas operadoras jurídicas bienintencionadas.

Por lo anterior, tal vez lo más conveniente sea medir los ánimos y ser conscientes de que, para las múltiples y complejas problemáticas que plantea el panorama actual, no existen las panaceas ni hay respuestas absolutas que valgan. Si bien es cierto que el arrojo, la imaginación y la creatividad se tornan necesarios para ir más allá de los márgenes que parece imponer una coyuntura más bien de corte pesimista, actitudes como la reflexión y el pensar despacio, con miras al largo plazo, a la par del cultivo de valores como la prudencia y la medida, pueden resultar de muchísimo más potencial que acciones supuestamente proactivas y revolucionarias.

Referencias

- Campos Ferreira, Jorge Juvenal. (2022, abril). ¿Qué nos dicen las cifras de participación sobre la revocación de mandato? *Nexos*. <https://datos.nexos.com.mx/que-nos-dicen-las-cifras-de-participacion-sobre-la-revocacion-de-mandato/>
- Cano, Natalia. (2022, 8 de abril). ¿Cuándo y por qué habrá una consulta de revocación de mandato de López Obrador? *CNN en Español*.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro. (2022). Hiperlitigiosidad electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la reforma

- a la ley de medios de impugnación. En Hugo Alejandro Concha Cantú y Juan Jesús Garza Onofre (coords.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma* (pp. 265-295). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo, y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. (2022). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646085&fecha=17/03/2022#gsc.tab=0
- Jiménez, Néstor, y Martínez, Fabiola. (2022, 4 de junio). “No me vengan con ese cuento de que la ley es la ley”, dice AMLO a la Corte. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/04/06/politica/no-me-vengan-con-ese-cuento-de-que-la-ley-es-la-ley-dice-amlo-a-la-corte/>
- Jurisprudencia P/J. 87/2005, INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2005). https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristes/s/464
- Jurisprudencia P/J. 2/2023, MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026504>
- Ley Federal de Revocación de Mandato. (2021). Cámara de Diputados.

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2020).
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2022).
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- López Obrador, Andrés Manuel. (2019, 19 de marzo). Al pueblo de México. *AMLO*. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Documento-Revocación-de-mandato.pdf>
- Mata Pizaña, Felipe de la. (2022). Un modo constitucional de vivir. *Voz y Voto*. <https://www.wozyvoto.com.mx/articulo/un-modo-constitucional-de-vivir#>
- Navarrete Vela, Juan Pablo. (2022). AMLO y la revocación de mandato. *Análisis Plural*, 2(2), 1-16. <https://analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/33/42>
- Nava Xochitiotzin, Miguel. (2022, 7 de julio). La pérdida del modo honesto de vivir por infringir la ley electoral. *El Sol de Tlaxcala*, 12. <https://tetlax.org.mx/articulos-analisis-tet-2022-07-07/>
- Sentencia SRE-PSC-77/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/especializada/SRE-PSC-0077-2022.pdf>
- Sentencia SUP-REP-96/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjf/documento/2022-04/SUP-REP-96-2022.pdf
- Sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/pdf/3f0f522783dbc9c.pdf>

SUP-JDC-1479/2022 y acumulado.

Atribuciones del Comité
Técnico de Evaluación,
paridad de género y
diferenciación entre
Presidencia y consejerías
en el proceso de elección de
consejeras y consejeros del
Instituto Nacional Electoral

Israel Herrera Severiano
Pedro Salazar Ugarte

Proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación

Israel Herrera Severiano

Introducción. Antecedentes del caso y planteamientos de las demandas

La controversia tuvo su origen en el marco de la renovación de cuatro consejerías electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), incluida su Presidencia. Este proceso de renovación generó muchas expectativas en la opinión pública, porque, a partir de los cambios en la integración del Consejo General, se establecería un nuevo orden institucional en la máxima autoridad administrativa en materia comicial a menos de un año de iniciar el proceso electoral más grande de la historia y en el que se renovará la Presidencia de México.

En particular, se impugnó el acuerdo de la Junta de Coordinación

Política de la Cámara de Diputados (Jucopo) que estableció el proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación, así como la convocatoria correspondiente y los criterios específicos de evaluación. Este acuerdo fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados.

Dos ciudadanas que manifestaron su intención de participar en el proceso de designación de consejerías promovieron sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, a fin de controvertir este acuerdo, al considerar que vulneraba lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, así como los principios de legalidad y de certeza jurídica.

Las actoras señalaron que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no prevé el deber del Comité Técnico de Evaluación de entregar primero a la Jucopo una lista con los nombres de las personas aspirantes que cumplen con los requisitos formales y, posteriormente, otra lista con las personas aspirantes mejor calificadas.

En relación con los cuatro cargos vacantes, señalaron que el correspondiente a la Presidencia es distinto al de las restantes consejerías, por lo que era necesario que el Comité Técnico de Evaluación presentara una lista específica con cinco candidaturas para la Presidencia y tres listas para los cargos de consejera o consejero electoral, a fin de cumplir con el procedimiento que establece el artículo 41 constitucional.

Por otro lado, expusieron que, en atención al principio de paridad de género, debía tomarse en cuenta la entonces conformación del Consejo General para concluir que por lo menos dos vacantes debían ser destinadas para mujeres.

También señalaron que la integración de una lista o quinteta de aspirantes al cargo uninominal de la Presidencia del Consejo General debía presentarse por separado de las tres listas para consejerías electorales, atendiendo al principio de igualdad de género. Y se debía especificar que la relativa a la Presidencia debía ser mixta.

Finalmente, cuestionaron que el acuerdo impugnado no establecía el procedimiento para que la Jucopo entregara y sometiera a consideración

y aprobación del pleno de la Cámara de Diputados la propuesta de personas candidatas.

Desarrollo. Resolución de la Sala Superior

La sentencia abordó los temas de los conceptos de agravio y los dividió en tres rubros: 1) entrega de listas del Comité Técnico de Evaluación a la Jucopo; 2) distinción de quintetas y cumplimiento del principio de paridad de género, y 3) procedimiento para la entrega de las propuestas al pleno de la Cámara de Diputados.

Entrega de listas del Comité Técnico de Evaluación a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados

En este tema, la Sala Superior consideró que los planteamientos eran fundados, porque, de acuerdo con las normas constitucionales y legales aplicables, la designación de consejerías es un acto complejo en el que tres instancias participan con funciones diferenciadas: la Jucopo, el Comité Técnico de Evaluación y el pleno de la Cámara de Diputados. Este procedimiento se compone de una serie de etapas concatenadas y basadas en la actuación diferenciada de esas tres instancias, a partir de criterios objetivos y transparentes, para designar a los perfiles mejor evaluados.

Al respecto, sostuvo que la naturaleza y las funciones de cada una de las instancias que participan son distintas. En particular, al Comité Técnico de Evaluación le corresponde examinar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como la idoneidad de los perfiles para ocupar las consejerías, y, con base en ello, seleccionar a los mejor evaluados, a fin de que el pleno de la Cámara de Diputados determine, de entre las quintetas integradas por el Comité, qué personas habrán de ser nombradas.

La Sala Superior concluyó que la norma constitucional no establece el deber del Comité Técnico de Evaluación de informar a la Jucopo acerca de las decisiones que emita durante las distintas etapas del procedimiento de evaluación, sino hasta que determine la relación de las cinco personas propuestas para cada consejería electoral por elegir. Además, destacó que no se advierte de la normativa aplicable que exista una relación de subordinación entre esos órganos que justifique la necesidad u obligación de mantener informada a la Jucopo.

Por lo tanto, era indebida la participación de la Jucopo previo a la conformación y el envío de las quintetas de aspirantes a consejerías electorales.

Distinción de quintetas y cumplimiento del principio de paridad de género

En primer lugar, la Sala Superior argumentó que se debía tomar en cuenta que el procedimiento de designación de las consejerías del INE es un acto de la mayor relevancia pública, porque esta institución ejerce atribuciones constitucionales de gran importancia para la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales.

A partir de ello, señaló que las reglas establecidas no generaban certeza a la ciudadanía respecto a qué personas seleccionaban y qué calidad debían cumplir para integrar las quintetas, en particular la de la Presidencia, porque ninguna de las personas podría conocer formalmente por cuál vacante está participando, si por la Presidencia o por una de las tres consejerías también concursadas, y tampoco se tenía conocimiento de quiénes serán las y los aspirantes que integrarían cada una de las quintetas.

Por ello, la Sala Superior determinó que, al momento de formar las listas de aspirantes, se debía hacer una distinción de cada vacante —una quinteta específica para la designación de la Presidencia del Consejo General y tres quintetas para consejerías— que, adicionalmente, permitiera garantizar y observar con mayor eficiencia el cumplimiento del principio

de paridad de género, para su presentación ante el pleno de la Cámara y su discusión y votación.

En cuanto al cumplimiento del principio de paridad, se consideró que el acuerdo impugnado no establecía las reglas suficientes para garantizar una integración paritaria, para lo cual se destacaron los criterios de la Sala, que establecen el deber de los órganos del Estado de observar el principio de igualdad y no discriminación en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, así como las normas constitucionales, convencionales y legales que establecen el marco de referencia respecto al principio de igualdad.

La Sala Superior advirtió que, dentro de las distintas etapas del procedimiento de selección de las consejerías del Consejo General del INE previstas en la convocatoria, se ordenaba la observancia de la paridad de género. Sin embargo, consideró que tales mandatos no resultaban idóneos para garantizar la materialización de este principio en la designación de las personas que ocuparían los cargos vacantes sujetos al proceso de designación.

De ahí que advirtió que existía una omisión en cuanto a la forma en que el Comité de Evaluación garantizaría que el mecanismo conforme al cual se integrarían las listas fuera suficiente para que este alcance a surtir plena eficacia al momento de la elección.

Por lo anterior, se determinó que debía revocarse el acto impugnado, para que la responsable determinara los mecanismos que se instrumentarían en la integración de las listas de aspirantes para cada una de las tres vacantes de consejerías electorales y la de la Presidencia del Consejo General, a efectos de que se garantizara la efectividad del principio de paridad, no solo en la conformación de dichos listados, sino en el nombramiento o insaculación de las personas que ocuparán las vacancias, tomando en cuenta que no solo en esa integración del máximo del INE, sino también su conformación histórica, la Cámara de Diputados nunca ha designado a una persona del género femenino en el cargo de consejería o el de presidencia, ni en el otrora Instituto Federal Electoral ni en el INE.

Proceso para la entrega de las propuestas al pleno de la Cámara de Diputados

Finalmente, en cuanto al procedimiento de entrega de las propuestas a la Cámara de Diputados, la Sala Superior determinó que, de conformidad con la CPEUM, la designación por parte del pleno de la Cámara de Diputados debía realizarse por medio de cédulas diferenciadas de votación, para la Presidencia y para el resto de las consejerías electorales a designar, en atención a que cada uno de esos cargos tienen atribuciones distintas y funciones específicas.

Esta circunstancia no se preveía en el acuerdo y la convocatoria, ya que en todo momento se hacía referencia únicamente al proceso para elegir cuatro consejerías, situación que afectaba la certeza en el desarrollo del proceso, al no existir claridad ni certeza en las reglas de elección de cada cargo.

Efectos de la sentencia respecto del acuerdo impugnado

Los efectos de la ejecutoria de la Sala Superior fueron los siguientes:

- 1) Se ordenó suprimir el deber del Comité Técnico de Evaluación de informar a la Jucopo respecto a las determinaciones que emitiera a lo largo del proceso de evaluación, en el entendido de que solamente debía enviar la relación de las personas, por cada vacante, para que se tomara la decisión política correspondiente.
- 2) Además, se ordenó eliminar esta circunstancia de todo informe o rendición de cuentas por parte del Comité de Evaluación a la Jucopo.
- 3) Se precisó el deber de distinguir las quintetas según el cargo a designar, de manera que se estableciera que tres quintetas son para el cargo de consejería electoral y una específica para el cargo de la Presidencia del Consejo General.

- 4) Se ordenó precisar las reglas que justificaran un criterio diferenciado de selección para aquellas personas que integrarán la lista de aspirantes para los cargos de presidencia y consejerías, atendiendo al tipo de cargo y las atribuciones específicas que conforme a la ley tuvieran asignadas.
- 5) Se estableció el deber de la Jucopo de presentar las propuestas al pleno de la Cámara por medio de cédulas diferenciadas de votación: una para la Presidencia y la otra para el resto para las consejerías electorales.
- 6) Se ordenó establecer las reglas para determinar cómo se actualizará de manera real y efectiva la paridad en la integración del Consejo General del INE.
- 7) Se ordenó que, en todas las etapas del proceso de designación, se debía garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y máxima publicidad, de forma tal que la información pública que se genere se haga del conocimiento de la ciudadanía, con excepción de los casos en los que debían suprimirse datos personales sensibles, conforme a la normativa aplicable.
- 8) Se ordenó la creación de un micrositio en la página de internet de la Cámara de Diputados en la que se publicitaran, en tiempo real, los expedientes, los aspirantes, los exámenes, las entrevistas y todos los actos y las actuaciones del comité evaluador.

Conclusiones

El asunto resuelto por la Sala Superior es relevante por varias razones. La primera, y probablemente la más importante, es que generó certeza respecto a las reglas y los procedimientos para la designación de consejerías electorales, considerando y reconociendo que se trata de un acto complejo, en el que interviene un órgano político como es la Cámara de Diputados; un órgano técnico, que en este caso es el Comité de Evaluación, y las personas aspirantes.

Es importante resaltar que la metodología de designación de consejerías electorales en el INE es producto de la reforma de 2014, que incorporó la figura del Comité Técnico de Evaluación, conformado por siete personas propuestas por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Ello implicó un cambio radical respecto de la mecánica de designación originalmente propuesta en la reforma de 1994, en la que dos consejerías eran sugeridas directamente por los grupos parlamentarios y cada partido político tenía derecho a presentar hasta cuatro candidaturas para conformar una lista de aspirantes. De esa lista se elegirían a las personas consejeras por un voto de las dos terceras partes de las diputaciones presentes; posteriormente, en la reforma de 2007, únicamente se adicionó al procedimiento la implementación de una amplia consulta de la sociedad.

En ese sentido, si bien el procedimiento de designación existe desde febrero de 2014, lo cierto es que la convocatoria y las reglas que se han expedido en cada ocasión ha requerido de un ejercicio interpretativo de los órganos técnicos y de los políticos que conocen del tema.

En esta ocasión, el pleno de la Sala Superior revocó algunas de las reglas del procedimiento, al considerar que, al tratarse de un acto de la mayor relevancia política, las reglas debían generar claridad y certeza a la ciudadanía respecto a las personas que podrían ser designadas en las consejerías del INE; particularmente, para distinguir entre la Presidencia y las demás consejerías, así como el género de quienes podrían ocuparlas.

En esta definición, y en atención al principio de paridad y a los antecedentes históricos de la institución, la Sala Superior adoptó una decisión histórica que permitió, entre otras cosas, que una consejería ocupada por una mujer presidiera el INE.

Igualmente, y en armonía con el principio de transparencia y máxima publicidad, la Sala Superior instruyó a los órganos responsables del procedimiento para que toda la información pública que se generara se hiciera

del conocimiento de la ciudadanía, con excepción de los casos en los que se debían suprimir datos personales sensibles, tal como lo establecen las normas aplicables.

Por ello, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contribuyó a sentar las bases para que los órganos responsables del procedimiento, en libertad, pero respetando los principios constitucionales de paridad, transparencia, máxima publicidad y certeza, pudieran adoptar una determinación que, además, gozara del reconocimiento y la aceptación de todas las fuerzas políticas que intervinieron en esta y de la sociedad civil.

Referencias

Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1479-2022.pdf

Género, paridad y alternancia en la mesa de las judicaturas electorales

Pedro Salazar Ugarte

Introducción

La parte principal de este trabajo versa acerca de la sentencia que recayó en un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, proyectada por el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y su ponencia y aprobada de manera unánime por cuatro integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados José Luis Vargas Valdez e Indalfer Infante Gonzales no estuvieron presentes ese día.

La decisión revocó un acuerdo de la Cámara de las diputaciones

—denominación utilizada en la sentencia al atender una perspectiva de género, aunque el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece lo siguiente: “el poder legislativo de los estados unidos mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores” (2021)—. La terminología es consistente con otras utilizadas en el mismo texto, como consejerías o senadurías, y responde a una estrategia discursiva acorde con parte de la materia respecto a la que versa el proyecto relacionada con el principio de igualdad de género.

El acuerdo, que finalmente fue revocado, regulaba el proceso de designación del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE).

Dicho acuerdo era necesario y había sido emitido porque por esos días concluía el encargo de una consejera, dos consejeros y el consejero presidente de ese órgano colegiado. Eran días tensos en la política nacional y, en particular, en la agenda comicial, porque el Gobierno de la República había impulsado una reforma electoral aprobada por la mayoría legislativa que, a juicio de muchos —entre los que se cuenta el autor de este texto—, estaba plagada de inconstitucionalidades y había sido impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).¹

Pero la confirmación de la inconstitucionalidad —que finalmente fue declarada por el pleno de la Suprema Corte— que terminó por invalidar el llamado plan B todavía tardaría en llegar. Así que el asunto estaba en vi-
lo cuando se publicó la convocatoria para la renovación en el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral. El debate público en México estaba dividido entre detractores y seguidores del gobierno nacional —esto se menciona con la finalidad de advertir el contexto en el que el TEPJF

¹ Sobre esa reforma y las impugnaciones presentadas, véase Martín y Marván (2023).

conocería de la impugnación que interesa en este texto, pero no se hará un alto en el análisis de esa difícil coyuntura—.

Lo que aquí importa es que la Cámara de diputaciones tuvo que activar un proceso que concluyó con las designaciones electorales mencionadas, pero el acuerdo que emitió fue impugnado por dos personas interesadas en participar en el proceso de designación de consejerías, quienes alegaban que sus términos eran contrarios al artículo 41 constitucional y a los principios de certeza y legalidad también recogidos en la CPEUM. El Tribunal aceptó la impugnación y argumentó —al parecer, de manera convincente— que era competente para conocer el asunto.

La legitimidad de las personas impugnantes se acreditó a partir de dos tesis jurisprudenciales (8/2015 y 9/2015) relacionadas con el derecho que asiste a las mujeres para exigir la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de una elección popular. Si bien el caso no era exactamente ese, a juicio de la Sala Superior, era equiparable. Una interpretación correcta del artículo 1 constitucional —en particular, del principio de progresividad— otorga la razón al Tribunal, porque lo que estaba en juego eran cargos públicos. De acuerdo con las personas magistradas, aunque no exista en la legislación una potestad o un derecho directo para reclamar dicho principio:

la ciudadanía cuenta con interés para impugnar las reglas de los procesos de designación o elección de autoridades en los que pretende participar, bajo la lógica de que no reconocerlo puede afectar sus derechos a la participación en los procedimientos en cuestión y esto puede ser un factor determinante para incentivar o desincentivar su participación. (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022).

En la médula de la impugnación se objetaba la forma de integración y presentación de las listas de aspirantes a las consejerías vacantes por parte del Comité Técnico —contemplado en la Constitución para esa tarea— a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (Jucopo). En

concreto, lo que las personas impugnantes solicitaron era que “una de las listas o quintetas se integre sola y exclusivamente por aspirante, mujeres y dos listas solo por hombres” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022). Esto por lo que hacía a las tres consejerías vacantes. Por lo que se refería a la vacante en la Presidencia del Consejo, solicitaron que la lista o quinteta fuera “mixta, con dos aspirantes de un género y tres del otro” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022). Esto último por considerar que, al ser unipersonal, ese cargo, además de ser distinto al de las consejerías, no estaba sujeto a la regla de paridad.

En paralelo, se impugnó el procedimiento que se pretendía establecer para la entrega de esas listas o quintetas por parte del Comité evaluador a la Jucopo y que contemplaba una entrega en dos momentos: una primera lista con candidaturas que cumplieran los requisitos legales y una segunda con las candidaturas mejor evaluadas. Con ello se permitía una intervención de la Jucopo en el proceso de selección que, a juicio de las personas impugnantes, no estaba ni en la Constitución ni en la ley. La Sala Superior les dio la razón.

Para fundar su decisión, la Sala Superior reprodujo en la sentencia las reglas atinentes al caso del artículo 41 constitucional —en particular, las relativas al principio de paridad de género— y del artículo 34 bis de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, relativo a designaciones en los órganos directivos de la autoridad electoral nacional.

Sobre esa base, como se acaba de señalar, se determinó que el Comité Técnico solamente debía entregar la lista de candidaturas mejor evaluadas sin rendir informe alguno ni realizar entrega previa a la Jucopo. Lo contrario habría alterado el procedimiento contemplado en el ordenamiento jurídico y habría otorgado a la Jucopo una potestad que no le corresponde. Pero la Sala Superior decidió ir más allá de lo que se le solicitaba y ordenó la adopción de medidas que tampoco estaban contempladas en la legislación.

En concreto, para evitar que la revocación de intervención indebida de la Jucopo se tradujera en un pretexto para la opacidad del proceso —aunque no era materia de la impugnación ni fue solicitado por las personas

actoras—, a fin de abonar al principio constitucional de máxima publicidad en materia de transparencia, se ordenó a la Cámara de diputaciones la creación de un micrositio en su página de internet “en el que deberá de publicitar en tiempo real, los expedientes, aspirantes, exámenes, entrevistas y todos los actos y actuaciones del Comité Técnico de Evaluación” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022).

Con esas decisiones, como puede leerse en la sentencia, a juicio de la Sala Superior, se garantizó el principio mencionado de transparencia y también la “autonomía técnica e imparcialidad de las decisiones del órgano encargado de la evaluación previa” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022).

Es decir, a juicio de las personas magistradas, con esas decisiones se lograba un doble objetivo en aparente tensión: blindar al proceso para brindar certeza y, en paralelo, transparentarlo de cara a la ciudadanía.

Pero faltaba analizar las objeciones relacionadas con el principio de paridad de género. Respecto a ese particular, lo primero que la Sala Superior concedió a las personas impugnantes, además de su legitimidad para impugnar, fue el argumento de que el cargo de presidente del Consejo General del INE es distinto y tiene facultades diferentes que las del resto de las personas integrantes de dicho Consejo. De ahí se desprendió la decisión de que debía integrarse una quinteta específica para la Presidencia y tres quintetas distintas para cada una de las consejerías en juego. Si bien el punto no está directamente relacionado con el principio de paridad, se sentaba la base para determinar cómo debían integrarse esas listas de personas aspirantes.

De hecho, sobre esa base, la Sala Superior del TEPJF consideró que la parte del acuerdo impugnado en el que se establecía que el Comité Técnico de Evaluación debería entregar las listas de las personas mejor evaluadas, “en una proporción de cinco personas por cargo vacante, debiendo integrar cuatro listas bajo los principios de paridad de género para la elección de cuatro consejeras y consejeros” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado), no generaba certeza, por ser ambigua. La razón era que, con

esa redacción, las personas participantes en calidad de aspirantes no podrían saber por cuál vacante estarían participando (Presidencia o alguna de las tres consejerías).

Una vez ordenada la distinción entre los dos tipos de quintetas, la Sala Superior determinó que el acuerdo impugnado “no establece las reglas suficientes para garantizar una integración paritaria en el Consejo General del INE” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022). Con ello, según consta en la sentencia, se incumplían disposiciones constitucionales, convencionales y legales que mandatan la paridad de género en la integración de los órganos públicos.

En concreto, como fundamento de la decisión, se mencionaban dos artículos constitucionales (41 y 3 transitorio de la reforma constitucional en materia de paridad de género de 2019); artículos de dos leyes (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres); cuatro tratados internacionales (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), así como opiniones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Con ese sustento, se concluye que “las previsiones hechas en las bases de la convocatoria no son suficientes para garantizar de manera real y efectiva la materialidad del principio de paridad al momento de elegir a las personas que integrarán próximamente al Consejo General” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022). En concreto, se advierte una omisión sobre la manera en que se integrarían las listas de personas aspirantes, por lo que no se garantizaba el principio de paridad. Por lo mismo, se decidió revocar la convocatoria y ordenar que se emitiera una nueva convocatoria con reglas claras en la materia.

Para ello, se ordenó a la Cámara de diputaciones tomar en cuenta dos consideraciones adicionales (que no venían en la demanda de las personas actoras): 1) que en la historia del INE —antes Instituto Federal Electoral

(IFE)— nunca se ha designado una “persona del género femenino en el cargo de Consejería Presidente” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022) y 2) que en el proceso precedente de renovación de ese órgano colegiado, la Cámara de Diputados había ordenado que el Comité Técnico integrara cuando menos dos listas de aspirantes con personas de género femenino.

Lo que resulta interesante es que, sobre esa línea argumentativa, la Sala Superior también desestimó y rechazó la petición de las personas actoras en el sentido de integrar dos listas de aspirantes del género masculino y una del género femenino por considerarla una propuesta regresiva. Lo que las personas impugnantes proponían era lograr un equilibrio paritario en la mesa del Consejo General, tomando en consideración su integración en ese momento, pero, en esa decisión, la Sala Superior consideró que ello era “contrario a la aplicación del principio de paridad” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022).

En la sentencia, la Sala Superior no indicó cómo deben ser las reglas de la convocatoria, pero sí ordenó que la Cámara de Diputados determinara, “de manera puntual y específica, los mecanismos que se instrumentarán en la integración de las listas de aspirantes” (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022) para garantizar de manera efectiva el principio de paridad.

Finalmente, y de manera consistente con la línea argumental adoptada acerca de la distinción entre la lista de aspirantes para las consejerías y la lista de aspirantes a la Presidencia del Consejo General, la Sala ordenó —como lo solicitaron las personas impugnantes— que esa distinción se respetara en las cédulas de votación en el pleno de la Cámara de Diputados al momento de realizar las designaciones.

Desarrollo

Esta decisión tuvo lugar el 23 de diciembre de 2022 y la designación de las personas que ocuparían el cargo de las tres consejerías y de la Presidencia del Consejo General del IFE se verificaría el 31 de marzo de 2003. En el inter sucedieron otros actos, impugnaciones y decisiones que merece recuperar en este ensayo para conocer los efectos finales de la intervención de la Sala Superior del TEPJF en ese proceso.

La Cámara de Diputados, en cumplimiento de la sentencia que se ha analizado, emitió una nueva convocatoria el 14 de febrero de 2023, que se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* dos días después. Cuatro personas promovieron medios de impugnación en contra de esa nueva versión modificada, así que la Sala Superior tuvo que revisar de nueva cuenta las reglas de la convocatoria. La sentencia emitida el 22 de febrero de 2023 resultó polémica y generó reacciones políticas, principalmente porque ordenó aplicar la alternancia de género en la Presidencia del Consejo General del INE. Es importante recuperar la lógica de esta segunda decisión jurisdiccional.

Pero antes de analizar ese punto medular de la decisión, es interesante advertir que uno de los impugnantes —cuya acción fue desestimada por no acreditar su interés y legitimidad para impugnar— argumentó que la nueva convocatoria violaba el principio de paridad de género por dos razones.

En primer lugar, porque en la convocatoria se reservaban dos listas para personas de género masculino y una sola para género femenino, mientras la lista para la Presidencia se conformaría de manera mixta. A su juicio, esta fórmula afectaba el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos en condiciones de real paridad. Es interesante advertir que se trataba del mismo argumento utilizado por la Sala Superior en su sentencia precedente. Sin embargo, como ya se adelantó, sus planteamientos no fueron analizados por considerar que carecía de interés jurídico para impugnar.

No obstante, es oportuno dejar asentado su segundo planteamiento —que también sería desestimado por la misma razón— en el sentido de que

el lenguaje de la convocatoria generaba estereotipos de género. Ello porque solamente se hablaba de hombre y mujer y no de las personas “no binarie”. No se adentrará en las implicaciones de este argumento, pero parece importante asentararlo porque coloca sobre la mesa del Tribunal una discusión compleja, actual e interesante.

Por su parte, la ciudadana Romelia Alicia Domínguez Rivera impugnó la convocatoria por violaciones al principio de paridad de género con otra perspectiva. Como ya se adelantó, en la convocatoria —que, como se sabe, fue ajustada por mandato de la Sala Superior— se contemplaba que dos consejerías serían reservadas para varones, una para mujeres y que la Presidencia podría ser de cualquier género. Es decir, se contemplaban dos listas de hombres, una de mujeres y una mixta.

En esa ocasión, y contrario a lo que había sostenido en la sentencia anterior, la Sala Superior consideró que el principio de paridad no se había vulnerado, porque con la integración de las listas de personas aspirantes a las tres consejerías se lograría una integración paritaria del Consejo General (cinco mujeres y cinco hombres). Merece la pena recuperar cuatro párrafos de la otra sentencia (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado) para evidenciar la contradicción:

113. No obstante, resultan inatendibles los planteamientos de las actoras en los que sostienen que deben elaborarse las quintetas de aspirantes a consejerías electorales a razón de una en favor del género femenino y dos del género masculino. Lo anterior, porque, aplicar el modelo propuesto por las actoras se configuraría una medida de carácter regresivo y contraria a la aplicación del principio de paridad.

114. Debe señalarse que es criterio de esta Sala Superior que la paridad es un principio cuya aplicación e interpretación debe procurar el mayor beneficio para las mujeres, es decir, no es de aplicación e interpretación neutral.

115. En ese sentido, imponer dentro del proceso de designación de consejerías una regla que impida una integración mayoritaria de mujeres

como se desprende de la pretensión de la parte actora debe considerarse contrario a la aplicación del principio de paridad.

116. Lo anterior es congruente con lo que ha sostenido esta Sala Superior en cuanto a que una regla en aplicación del principio de paridad no puede ser utilizada para perjudicar o limitar el acceso de las mujeres a cargos públicos. De ese modo, es que resultaría contrario a Derecho imponer un modelo de designación de las consejerías en las que se limitara la participación del género femenino al mínimo tutelado en la integración de un órgano impar como lo es el Consejo General del INE.

117. Por lo cual, limitar como lo proponen las actoras a que solo una quinteta de las consejerías ordinarias sea para mujeres opera, en el caso concreto, en perjuicio de la paridad de género. (Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, 2022)

En cambio, en la segunda sentencia comentada (Sentencia SUP-JDC-74/2023 y acumulados), ante la integración de dos listas de aspirantes hombres y una de mujeres para las tres consejerías vacantes, sostuvo:

150. Esta Sala Superior estima que se garantiza el principio constitucional de paridad de género en la Convocatoria, dado que garantiza que el próximo Consejo General cuente con cinco consejerías de cada género, sin embargo, le asiste la razón a la parte actora cuando manifiesta que indebidamente se omitió prever la alternancia de género para la presidencia del INE.

[...]

191. Como se adelantó, esta Sala Superior considera parcialmente fundado el agravio, porque la Convocatoria prevé un mecanismo que garantiza la paridad formal en el número de consejerías, permitiendo que este se conforme por 5 hombres y 5 mujeres. Derivado de lo anterior, esta Sala considera que es innecesario modificar las dos quintetas reservadas exclusivamente al género masculino.

[...]

195. Así, dado que se advierte que las reglas contenidas en la convocatoria garantizarán la integración paritaria de las consejerías del INE, excluyendo a la presidencia, es que se considera infundada la pretensión de la actora de que es necesario reservar dos quintetas para mujeres. (Sentencia SUP-JDC-74/2023 y acumulados, 2022)

Más allá de la evidente contradicción entre ambas argumentaciones —que es relevante mostrar—, el foco de la atención pública se centró en la determinación de imponer la alternancia de género en la Presidencia del Consejo General. Como se recordará, en la decisión anterior se había hecho notar que la Presidencia de ese órgano colegiado nunca había sido ocupada (de manera permanente) por una mujer, pero se trató solamente de una suerte de llamado de atención para que la Cámara de diputaciones tomara en consideración el dato al momento de emitir la nueva convocatoria. Ahora, en cambio, determinó de manera directa la alternancia.

Para llegar a esa conclusión, se retoman y destacan algunos precedentes de ese mismo tribunal en torno a la integración de algunos institutos electorales estatales (Estado de México, Querétaro, Oaxaca y Chihuahua), bajo la premisa de que “la alternancia se constituye como un mecanismo que favorece la reversión de la exclusión histórica la designación del más alto cargo de dirección de un instituto electoral local” (Sentencia SUP-JDC-74/2023 y acumulados, 2023).

En el caso concreto de la Presidencia del INE, en la sentencia se conformó una “premisa fáctica” mediante la reconstrucción histórica de los nombres de las personas que han presidido al Consejo General desde su creación en 1990 (como IFE). A partir de ese dato, se determinó ordenar que “la quinteta que se proponga para designar a quien ejercerá la Presidencia del Consejo General del INE se conforme exclusivamente por aspirantes mujeres” (Sentencia SUP-JDC-74/2023 y acumulados, 2023).

Para ello, se ordenó a la Cámara de Diputados emitir una convocatoria modificada y al Comité Técnico —el cual ya estaba en funciones— integrar la quinteta solamente con mujeres.

La votación fue por mayoría, con dos votos parciales en contra (de los magistrados Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales) y la ausencia del magistrado José Luis Vargas Valdés —paradójicamente, ponente del proyecto de sentencia—.

La reacción política

La reacción política fue inmediata. Apenas fue emitida la sentencia, se generó una alianza inusitada entre la coalición Morena, Partido Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo junto al frente opositor del Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática para impulsar una reforma constitucional destinada a conculcarle facultades al TEPJF.

El argumento principal era que la Sala Superior en realidad estaba legislando en materia de paridad de género, por lo que era necesario reservar esa y otras materias relacionadas con los derechos de personas pertenecientes a grupos vulnerables para que fueran competencia exclusiva del Congreso de la Unión. De esa manera, en los hechos, se pretendía sustraerle al TEPJF la calidad de tribunal constitucional.² Si el Tribunal Electoral no podía cuestionar la constitucionalidad de una ley, entonces era —si acaso— un tribunal de casación.

Finalmente, la iniciativa no prosperó porque, después de diversos días de debate público y cuestionamientos por parte de diversos sectores y organizaciones sociales, el grupo parlamentario del PAN rompió el acuerdo y diversas legisladoras también se pronunciaron en contra. La iniciativa, que ya había entrado a trámite legislativo, fue retirada y el caso quedó como un mero amague político a la justicia constitucional.

Parece que el entuerto deja al menos las siguientes preguntas en el aire —que no serán respondidas en este trabajo—: ¿cuál es la causa

² Un análisis articulado y detallado del despropósito de iniciativa fue publicado por Leopoldo Gama en la versión electrónica de la revista *Nexos* (Gama, 2023).

efectiva del reclamo?, ¿el reclamo fue porque el TEPJF adoptó decisiones que rebasaban las peticiones de las personas impugnantes (como la creación del micrositio o el mandato de alternancia de género en la Presidencia del Consejo General del INE)?, ¿el mandato de esa alternancia en sí mismo suponía, además de una decisión vinculatoria para el legislador, la designación de una persona de género mujer en la Presidencia del Consejo?, ¿qué podría implicar el mensaje que manda la decisión para futuras designaciones en partidos, autoridades y legislaturas?

Es difícil saber las respuestas, pero lo cierto es que la iniciativa existió, concitó el acuerdo de la mayor parte de las fuerzas políticas (salvo Movimiento Ciudadano) y fue retirada después de una ríspida y, a juicio de quien suscribe, bochornosa discusión pública para los promotores.

Sobre el contexto

Quien suscribe ha escrito sobre el contexto concreto de la decisión y la reforma electoral (plan B) que gravitaba en el ambiente en esos días. Pero parece oportuno dejar asentado que, en realidad, el ambiente de tensión entre los órganos políticos y los jurisdiccionales era significativamente más que “algo”.

Desde el inicio de su gobierno, el presidente de la república había confrontado, en general, al Poder Judicial; en lo particular, a personas juzgadas que adoptaban decisiones en contra de sus iniciativas, y, de manera especial, a la SCJN, por desempeñar —cuando lo hacía— su papel de contrapeso institucional. La relación entre la coalición gobernante y el Tribunal Electoral quedaba atrapada en esa madeja.

Pero, además, en respuesta a decisiones de la SCJN mediante las que se declaró la inconstitucionalidad de leyes y decretos promovidos por el Gobierno de la República en materias muy sensibles y relevantes para este último, el presidente emprendió una retórica de confrontación en contra de las facultades contramayoritarias de la corte constitucional nacional. La

estrategia discursiva no era ni original ni sorprendente —¿por qué los jueces que no han sido electos democráticamente van a decidir en contra de quienes representan a millones de personas votantes?—, pero sí insidiosa y efectiva entre sus seguidoras y seguidores.

El debate se instaló en la opinión pública y subió de intensidad cuando el pleno de la SCJN adoptó decisiones como la inconstitucionalidad de la reforma electoral mencionada al inicio de este trabajo o la determinación de otorgar a las fuerzas armadas el mando de la fuerza nacional —por citar solamente dos ejemplos emblemáticos—. Así que la polémica con el TEPJF también quedó atrapada en ese clima de tensión y descalificación política.

Cuando el Tribunal adoptó la decisión sobre la Presidencia del Consejo General del INE, la reacción no provino del Gobierno de la República, pero sí de su partido, aliados y, en ese caso, incluso, de la oposición. *Nihil novum sub sole*. El debate constitucional más interesante durante la última mitad del siglo XX estuvo orientado por esa discusión acerca de la legitimidad democrática del Legislativo y el control constitucional de leyes de los tribunales constitucionales.³

Pero en ese caso, al presidente de México se le juntaron dos temas ajenos a su cultura política: el control jurisdiccional del poder y la agenda de género. Por eso —quizá—, meses después de las decisiones analizadas en este texto, cuando descalificó a una persona aspirante a ser candidata de la oposición al gobierno de la república y el Tribunal Electoral la sancionó, reaccionó como lo hizo:

Miren por lo que me acusa el tribunal, por decir: fue elegida por un grupo de hombres que la han impuesto [...] También una pregunta ¿en todo lo

³ Se recomienda consultar la obra de John Elster, Jeremy Waldron, Anna Pintore, Roberto Gargarella, Rodolfo Vázquez, John Rawls, Víctor Ferreres, Miguel Carbonell, Francisca Pou, entre muchos otros.

que me dicen a mí no hay violencia de género? o ¿el género nada más es femenino?, o sea, pero bueno. (López-Castro, 2023)

Quizá uno de los méritos principales de estas decisiones del TEPJF —que pueden tener problemas y contradicciones, pero que están orientadas en la dirección convencional y constitucional vigentes— es la manera en la que inciden (e incidirán) en el cambio cultural.

Porque el derecho es cultura, pero también un instrumento mediante el cual se transforma la cultura.

Conclusiones. Género, paridad y alternancia en la mesa de los jueces electorales

Para cerrar este ensayo, es importante dejar anotado que quien suscribe coincide con el sentido general de la argumentación y con las decisiones —a pesar de sus contradicciones— de la Sala Superior del TEPJF. Los temas de la igualdad de género, la paridad, la inclusión y la no discriminación son fundamentales para lograr que las sociedades sean decentes y civilizadas, en los términos planteados por Avishai Margalit:

¿Qué es una sociedad decente? La respuesta que propongo es, a grandes rasgos, la siguiente: una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas. Y distingo entre una sociedad decente y una civilizada. Una sociedad civilizada es aquella cuyos miembros no se humillan unos a otros, mientras que una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas. (Margalit, 2010, p. 15)⁴

Pero la igualdad de género, la paridad, la inclusión y la no discriminación no son lo mismo. Cada concepto requiere un abordaje y un trato

⁴ Se retoma la nota de Vázquez (2015, p. 107).

diferente porque incluso pueden presentarse tensiones entre estos. Eso sucede, por ejemplo, entre el principio de (des)igualdad como no discriminación y la (des)igualdad estructural. A continuación se realizan algunas citas *in extenso* del libro *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* de Roberto Saba, que es clarificador al respecto:

El principio de igualdad ante la ley entendido como no discriminación tiene su raíz en una versión *individualista* de los derechos. Este enfoque se vincula, por un lado, con una versión descontextualizada de la situación de cada individuo, como contraria a una visión sociológica o contextualizada de una realidad social más amplia que contempla la pertenencia de ese individuo a un grupo sometido a ciertos tratos o prácticas sociales. La persona recibe cierto trato como consecuencia de *ser parte* de ese grupo. Por otro lado, la versión individualista de la igualdad requiere una supuesta *intención* de discriminación reconocida a partir de la irrazonabilidad del criterio seleccionado, mientras que la igualdad de trato podría interpretarse de modo tal que exija también frustrar prácticas que, sin buscarlo, tienen efectos adversos para un solo grupo, no para otros.

Fiss y MacKinnon la versión de la igualdad asociada a la idea de no discriminación porque no incorpora el dato sociológico de la situación social de las mujeres como grupo desplazado por el resto de la sociedad (en este caso de los varones). A diferencia de la noción de no discriminación (entendida como trato no arbitrario fundado sobre prejuicios), la versión de la igualdad como no sometimiento refiere a un trato segregacionista y excluyente tendiente a consolidar una situación de grupo marginado (la casta o *underclass*).

Es más en un contexto de exclusión de las mujeres [...] sería institucional —por contrario a la idea de igualdad como no sometimiento— establecer algún tipo de privilegio para los varones. Por ese motivo el principio de igualdad requiere acciones afirmativas respecto de las

mujeres y no justifica las acciones afirmativas para varones en dicho contexto. (Saba, 2016, pp. 3, 55 y 65)⁵

Si se regresa al texto de las sentencias —en particular, al de la segunda de ellas—, se puede encontrar que esa distinción no es clara en el razonamiento de las personas magistradas. Es innegable y loable que la Sala Superior del TEPJF ha venido construyendo una línea jurisprudencial progresista en estos temas, pero siempre es útil recurrir a la teoría jurídica para robustecer razonamientos y fortalecer argumentos. Distinguir entre las formas de igualdad que buscan fomentarse (y, por ende, entre los tipos de desigualdad que se pretende derrotar) es una buena estrategia para justificar de mejor manera decisiones como las que se han tratado en este breve ensayo.

Si se miran los dilemas jurídicos que las personas magistradas enfrentaron en estos dos casos con la lupa teórica desarrollada por Saba, se podría concluir que la primera sentencia se quedó corta al invalidar la convocatoria sin ordenar que la quinteta para ocupar la Presidencia del Consejo General del INE fuera exclusivamente de mujeres, y la segunda, de manera paradójica lo hizo en lo que sí había sido osada la primera: validar que dos de las quintetas para ocupar consejerías fueran integradas solo por varones.

Pero lo que importa es que, entre ambas, lograron abrir las puertas de la Presidencia del INE a la primera mujer en ocupar ese cargo y garantizar una fórmula de igualdad de género en las 10 consejerías electorales.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ El autor refiere y cita las ideas sobre el particular de Ginsburg (1974, p. 89).

- Gama, Leopoldo. (2023). La reforma constitucional encaminada a contener al Tribunal Electoral. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-reforma-constitucional-encaminada-a-contener-al-tribunal-electoral/>
- Ginsburg, Ruth B. (1974). *Constitutional aspects of sex-based discrimination*. St. Paul. West Publishing Co.
- López-Castro, Fernanda. (2023, 9 de agosto). AMLO arremete contra Tribunal Electoral por caso Xóchitl Gálvez: “¿En lo que me dicen a mí no hay violación de género?”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2023/08/09/amlo-arremete-contra-tribunal-electoral-por-caso-xochitl-galvez-lo-que-me-dicen-a-mi-no-es-violacion-de-genero/>
- Margalit, Avishai. (2010). *La sociedad decente*. Paidós.
- Martín Reyes, Javier, y Marván Laborde, María (coords.). (2023). *Radiografía del plan B. La reforma electoral de 2023 a examen*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vázquez, Rodolfo. (2015). *Derechos Humanos. Una lectura liberal igualitaria*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Siglo XXI Editores.
- Sentencia SUP-JDC-1479/2022 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1479-2022.pdf
- Sentencia SUP-JDC-74/2023 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0074-2023.pdf>

**SUP-REP-709/2022
y acumulado.**

Uso de la imagen
caricaturizada del presidente
de la república

Paulina Barrera Rosales

Hacer caricatura de la política.

Prohibición de los amlitos en las campañas electorales

Paulina Barrera Rosales

Introducción

El presente análisis discute una de las decisiones judiciales más retomadas por los medios de comunicación durante los últimos meses —aunque no necesariamente se han compartido sus particularidades con precisión—, la sentencia SUP-REP-709/2022 y acumulado, en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) deliberó acerca del uso de la caricatura de Andrés Manuel Lopez Obrador (AMLO), mejor conocida como Amlito. Para las personas interesadas en el derecho en general y en el derecho electoral en particular, esta sentencia brinda muchas oportunidades para reflexionar en mayor

profundidad respecto a las implicaciones de las restricciones constitucionales a la libertad de expresión a fin de salvaguardar principios como el de equidad en la contienda, así como, desde un punto de vista más abstracto, acerca de las posibilidades y los límites de la labor judicial frente a fenómenos políticos y sociales complejos.

En esta ocasión, la Sala Superior se enfrentó a un caso que, a simple vista, no parece particularmente complejo, hasta que se analiza de cerca la normativa aplicable y se hace una interpretación enfocada en asegurar el efecto útil de los derechos y los principios en juego —en este caso, el de libertad de expresión y el de equidad en la contienda—.

Aunque se coincide con la sanción al partido político por el uso de la imagen del Amlito, se considera que la decisión requería una argumentación fina y rigurosa, la cual, desde la perspectiva de quien suscribe, no fue satisfecha en todos los puntos desarrollados por el TEPJF. En las próximas páginas se sugiere una lectura detallada del camino adoptado por la mayoría en esta decisión para observar los puntos en los que, jurídicamente, se puede coincidir o disentir.

La estructura del presente trabajo es sencilla: después de esta breve introducción, se hará una síntesis de los hechos y los argumentos presentados tanto por el diputado Jorge Álvarez Maynez como por el partido Morena en respuesta a la decisión de la Sala Regional Especializada del TEPJF. Enseguida se buscará reconstruir los cuatro razonamientos principales mediante los cuales la Sala Superior respondió a los recurrentes —la determinación de competencia, el análisis de la sentencia recurrida a partir del principio de exhaustividad, las bases legales que la Sala Especializada empleó para sancionar el uso del Amlito y la proporcionalidad de la sanción establecida—. Tras analizar estos cuatro puntos, se harán algunos comentarios, analizando la línea argumentativa de la decisión de la mayoría y señalando los puntos que, desde el punto de vista de quien suscribe, fueron desarrollados de manera errónea, los cuales se contrastarán con el voto particular del magistrado José Luis Vargas Valdez, quien estuvo en contra de la decisión de la mayoría.

Dicha sentencia es especialmente relevante porque, por un lado, se percibe un cambio en la manera como funcionan los procesos políticos en México y, por otro, se observa la personalización de la política. Aunque en otras ocasiones se ha analizado el uso de propaganda personalizada, el caso de los amlitos permite advertir una manera diferente de llevar a cabo la presentación de la identidad, el proyecto y la legitimidad de un partido político. En el caso de Morena, su fundador y principal ideólogo es AMLO, quien es el actual presidente de la república. Ello hace difícil deslindar a la persona fundadora de los programas, los principios y las ideas que se postulan. Podría decirse que esta sentencia busca atender el caso con el cambio en los procesos políticos en mente y pretende contrarrestar la personalización de la política en la sede judicial. La sentencia brinda la oportunidad de reflexionar las posibilidades que tiene un tribunal constitucional, como lo es el TEPJF, para influir en un proceso social y político más amplio. Respecto a lo anterior, se harán algunas reflexiones en el apartado conclusivo del capítulo.

Desarrollo

El 23 de mayo de 2022, el partido Morena publicó en su cuenta de Twitter la frase "Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para Morena. ¡Buenos días para todas y todos!", acompañada de la caricatura de Andrés Manuel López Obrador. En reacción a esa publicación, Jorge Álvarez Máynez presentó el 1 de junio de ese año una denuncia contra Morena y las candidatas y candidatos de dicho partido a la gubernatura de seis entidades de la república. Su argumento principal era que tanto el partido señalado como quienes competían por esos cargos vulneraron los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral al difundir la imagen, la silueta o la caricatura del presidente López Obrador con frases de apoyo a las candidatas y los candidatos, lo cual es considerado propaganda indebida. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE)

del Instituto Nacional Electoral (INE) desechó la denuncia acerca de cuatro candidaturas y de la supuesta promoción personalizada del presidente.

El 29 de septiembre de 2022, la Sala Regional Especializada del TEPJF resolvió que no tenía competencia para conocer y resolver acerca de las conductas atribuidas a Julio Ramón Menchaca Salazar y Nora Ruvalcaba Gámez —entonces, candidato y candidata para la gubernatura de Hidalgo y Aguascalientes, respectivamente—, debido a que no existían elementos que permitieran identificar que la actuación de estas dos personas afectaba un proceso electoral federal. Consideró que su conducta significaría, en cualquier caso, una posible infracción a los procesos electorales locales, por lo que ordenó que se remitiera el expediente a los institutos electorales locales competentes. Por otro lado, consideró que Morena había inobservado las normas de difusión de la propaganda político-electoral al incluir la imagen caricaturizada del presidente como parte de su estrategia de comunicación político-electoral, es decir, con fines electorales. De acuerdo con la Sala Especializada, la publicación y difusión del Amlito por parte de Morena en Twitter le otorgó una ventaja indebida al partido, lo cual vulnera el principio de equidad en la contienda de los seis procesos electorales; en consecuencia, le impuso al partido una multa equivalente a \$9,622.00.

Tanto Álvarez Máynez (Sentencia SUP-REP-709/2022 y acumulado) como el partido Morena (Sentencia SUP-REP-711/2022) presentaron recursos de revisión (RRV) contra esa decisión de la Sala Especializada. El primero insistió en que dicha sala sí puede conocer y resolver acerca de las conductas atribuidas a Julio Ramón Menchaca Salazar y Nora Ruvalcaba Gámez, porque su beneficio se produjo gracias a la promoción personalizada del presidente de la república, por lo que no era necesario remitir el asunto a los institutos locales de las respectivas entidades. Además —insistió—, la difusión del Amlito generó una ventaja indebida para el titular del Ejecutivo nacional en las entidades en las cuales había un proceso electoral. Por último, argumentó que el monto de la sanción económica no fue suficiente para conseguir la inhibición de la conducta del partido.

Por su parte, Morena alegó que la Sala Especializada no realizó un debido análisis de las conductas denunciadas, ya que la difusión de la imagen fue un ejercicio de la libertad de expresión y no existe una prohibición legal para el uso de la caricatura denunciada. En consecuencia, la sanción carece de una adecuada fundamentación y motivación. Aún más, de acuerdo con la representación del partido, la decisión de la Sala Especializada está basada en meros juicios de valor e interpretaciones difusas, por lo que debería anularse.

La Sala Superior del TEPJF acumuló ambas peticiones e identificó cuatro problemas jurídicos a determinar en el RRV: el primero, si la Sala Especializada estableció su competencia de manera adecuada; el segundo, si su decisión vulneró el principio de exhaustividad, al no pronunciarse acerca de las supuestas violaciones al principio de equidad por parte del presidente de la república; el tercero, si hay bases legales para sancionar el uso de la caricatura en la propaganda de las candidatas y los candidatos de Morena, y el cuarto, si la sanción fue adecuada y proporcional —Álvarez Maynez sostuvo que fue insuficiente, y Morena, que no tenía razón de ser—.

Por lo que respecta al primer problema, el Tribunal recordó que la legislación da competencia para conocer de infracciones a las normas electorales tanto al INE como a los institutos electorales locales, en relación con los procesos comiciales que les corresponden, según el tipo de infracción y el ámbito en el que esta impacte. Consideró que de la denuncia no se desprenden elementos que relacionen los actos impugnados con efectos en elecciones federales o en dos o más entidades, por lo que se entiende que es un asunto de competencia local, en este caso de los institutos de Hidalgo y Aguascalientes.

Es importante resaltar que, en opinión de la Sala Superior, la jurisdicción es local aún si las conductas denunciadas se realizaron por medio de las redes sociales o internet. Aclaró que “elementos tales como la calidad federal o local del servidor público denunciado o la difusión de los actos denunciados a través de las redes sociales, ya que lo relevante es la contienda electoral que se impacte” (Sentencia SUP-REP-709/2022 y

acumulado, 2022, p. 62). En otras palabras, ni el cargo de la persona servidora pública que haya cometido la infracción ni la difusión de mensajes o imágenes por medio de internet o de plataformas sociales implican que la vulneración de las normas electorales sea de competencia federal. El factor determinante para delimitar la competencia es el proceso comicial que está siendo afectado por dichas acciones. Y dado que en ese momento no había un proceso federal electoral en marcha, no se puede actualizar la competencia federal.

A partir de esa evaluación, la Sala Superior calificó como correcta la delimitación de competencia realizada por la Sala Especializada, ya que los hechos se refieren a los procesos electorales para las gubernaturas de Hidalgo y Aguascalientes. Aunado a ello, y para concluir con el argumento planteado por Álvarez Máynez, el TEPJF desestimó la existencia de una estrategia sistemática por parte de Morena para incidir en las elecciones de las seis entidades que tendrían lugar en 2022 y señaló que la publicación analizada —en el diario *El Heraldo de Aguascalientes*, el 15 de mayo de 2022— solo se relaciona con los procesos electorales de Aguascalientes e Hidalgo, por lo que no se actualiza la sistematicidad.

El segundo problema analizado por la Sala Superior del TEPJF fue la alejada falta de exhaustividad por parte de la Sala Especializada, al no valorar la promoción personalizada del titular del Poder Ejecutivo federal mediante las referencias a su persona en las frases e imágenes empleadas para la propaganda de las candidatas y los candidatos. El Tribunal observó que, en la queja inicial, Álvarez Máynez solo hizo referencia al presidente al mencionar el uso de su imagen en forma de caricatura en la cuenta de Twitter de Morena, y que el actor no controvertió el acuerdo de la UTCE que admitió la queja para las acciones imputadas a Julio Menchaca, Nora Ruvalcaba y el partido Morena, mientras que desechó las atribuidas a María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, Salomón Jara Cruz, Américo Villareal Anaya y Alma Marina Vitela Rodríguez; es decir, no controvertió en ese momento que no se incluyera al titular del Ejecutivo federal.

Así, de acuerdo con la Sala Superior, la Sala Regional Especializada solo estaba obligada a responder sobre la actuación de tres sujetos u organismos: Julio Ramón Menchaca Salazar, entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo, por el uso de publicidad en la que aparece la silueta de un hombre parecido al presidente y la frase “Trabajando de la mano con ya sabes quién”; Nora Ruvalcaba Gámez, entonces candidata a la gubernatura de Aguascalientes, por el uso de publicidad acompañada de la silueta de un hombre parecido al presidente y la frase “2018, 2022, ¿qué significa tener esperanza?”, y el partido Morena, por publicar la imagen caricaturizada del presidente, junto con la frase “Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para Morena. ¡Buenos días para todas y todos!”, en su cuenta oficial de Twitter, el 29 de mayo de 2022.

El tercer problema jurídico abordado se desprende del RRV que presentó Morena contra la misma resolución emitida por la Sala Especializada. De acuerdo con la representación del partido político, no existía alguna base legal para la sanción que se le impuso por la publicación del tuit mencionado. Sostuvo que la imagen divulgada no representa a AMLO y que, aun si lo hiciera, esto no genera ninguna vulneración al principio de imparcialidad y equidad en la contienda. Además —insistió—, la Sala Regional no tomó en consideración que el mensaje que acompañó a la imagen no llamaba de manera expresa al voto, por lo que no puede ser considerada propaganda. En su opinión, la resolución de la Sala Especializada se basa en “juicios de valor e interpretaciones difusas, así como en criterios judiciales y jurisprudenciales que no encuentran sustento en la normativa electoral” (Sentencia SUP-REP-709/2022 y acumulado, 2022, p. 99).

Para responder a los argumentos del partido político, el TEPJF verificó, en primer lugar, la existencia de una norma aplicable, incluso si esta no está explícita en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Señaló la dificultad técnica a la que se enfrentan las legislaturas para prever todas las posibles conductas que merecen ser sancionadas, en especial cuando se trata del régimen sancionador electoral,

por lo que su aplicación en los casos concretos debe entenderse y aplicarse funcional y sistemáticamente, teniendo en cuenta los principios y los valores constitucionales. En otras palabras, la Sala Superior señaló la dificultad de contar con un sistema jurídico cerrado y reconoció la necesidad de asumir una postura abierta del derecho, al incluir elementos como los principios constitucionales para orientar su decisión,¹ sin que eso signifique que se vulnera el principio de tipicidad. En el derecho sancionador electoral, explicó la Sala Superior, existen tipos abiertos y las infracciones se pueden configurar a partir de una norma que establezca una obligación o una prohibición a cargo de algún sujeto, una norma que determine que se sancionará a quien cometa una infracción y un catálogo general de sanciones aplicables cuando se inobserve la norma del primer tipo.

Si bien para muchas de las personas que se dedican al estudio del derecho esta reflexión puede parecer palmaria, se considera importante recuperar el argumento de la Sala Superior, debido a que en meses recientes se ha puesto en discusión la función de los tribunales en el país, especialmente la del TEPJF. La reciente iniciativa de reforma constitucional, presentada el 23 de marzo de 2023,² parte de la idea de que los tribunales, en específico el TEPJF, deben decidir con estricto apego a la ley, sin poder realizar una interpretación del derecho aplicable al caso concreto. Las presiones de algunos grupos parlamentarios y, sobre todo, de la sociedad civil impidieron su aprobación, aunque en gran medida esa presión fue motivada porque el contenido de la iniciativa tendía a restringir

¹ Esta interpretación no es nueva; ha sido adoptada en diferentes decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las cuales se encuentran los recursos SUP-RAP-44/2013, SUP-RAP-7/2014, SUP-RAP-89/2014 y SUP-RAP-107/2017.

² La iniciativa fue presentada por distintos grupos parlamentarios, lo cual permite identificar que la actuación tanto del Instituto Nacional Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en específico en la implementación de acciones afirmativas para reservar candidaturas a diversos grupos históricamente excluidos, es algo que incomoda a todas las corrientes partidistas.

los derechos de las personas y los grupos históricamente excluidos de los espacios de representación, al impedir que los órganos administrativos y judiciales implementaran acciones afirmativas. Sin embargo, conviene resaltar que, de haber sido aprobada, hubiera afectado no solo los derechos de las personas y los grupos históricamente excluidos, sino que hubiera limitado y, sin duda, empobrecido el quehacer jurisdiccional del Tribunal.

En la opinión de la Sala Superior, en el caso concreto, la infracción se puede configurar a partir de una lectura de los artículos 246, párrafo 2; 252, párrafo 1, y 456, párrafo primero, inciso a, de la LGIPE. En estas disposiciones se establece que la propaganda difundida por los partidos políticos, las coaliciones y las candidatas o candidatos estará limitada en los términos del artículo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el que se protege la vida privada de las candidaturas, las autoridades, los terceros y las instituciones y los valores democráticos. Cualquier infracción implicará una sanción por incumplimiento, cuya multa es de hasta 10,000 días de salario mínimo para Ciudad de México, según la gravedad de la falta.

De lo anterior, sostuvo la Sala Superior,

se advierte que el contenido de la propaganda electoral está delimitado por su finalidad —presentar ante la ciudadanía a las candidaturas registradas—, por los principios y valores democráticos previstos en la Constitución general y en las disposiciones legales específicamente aplicables a la propaganda. Así, de la correlación con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, bases I, primer párrafo, y IV, así como 6.º; 7.º y 134, párrafo séptimo, de la Constitución general, se advierte que existe una prohibición constitucional y legal de difundir propaganda en la que se presente la imagen de un servidor público. Lo anterior de conformidad con los principios constitucionales de elecciones libres y auténticas, así como de equidad en la contienda, en los términos de una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de los artículos 41 y 134 de la Constitución federal. (Sentencia SUP-REP-709/2022 y acumulado, 2022, p. 110)

El Tribunal Electoral aclaró inmediatamente después que este criterio no se aplicará cuando se trate de propaganda político-electoral en la que las personas servidoras públicas promuevan su candidatura para la reelección o elección consecutiva, siempre y cuando no estén obligadas a separarse del cargo. Sin embargo, aun en esos casos, no se puede usar la imagen de esa persona para promocionar otra candidatura distinta.

Una vez comprobada la existencia del tipo en el derecho sancionador electoral, la Sala Superior llevó a cabo, en segundo lugar, una revisión de la jurisprudencia relacionada con la intervención de servidoras y servidores públicos en los procesos electorales. Si bien reconoció que hasta el momento no existía un precedente, en el ámbito federal, en el cual se analizara la prohibición o el derecho que tiene un partido político o una candidatura de usar la caricatura o la imagen del presidente de la república en su propaganda electoral, consideró de utilidad analizar la jurisprudencia relacionada con la participación de servidores públicos en actividades proselitistas y el uso de programas sociales y logros del gobierno en la propaganda electoral. De ese modo se podría determinar la posibilidad que tienen los partidos políticos de capitalizar la imagen —en este caso, caricaturizada— de personas servidoras públicas y, si es posible, disociar a la persona del cargo que ostenta, además de permitir responder al argumento de Morena en el que sostuvo que la Sala Regional Especializada basó su decisión en interpretaciones difusas de criterios no aplicables.

A partir del análisis de la jurisprudencia relevante, el Tribunal llegó a la conclusión de que no es posible separar a una persona del cargo público que ostenta, en especial si se trata del presidente de la república. Además, aclaró que esta imposibilidad se extiende a las personas titulares del Poder Ejecutivo en cualquier ámbito de gobierno. Aunado a ello, en la interpretación de la Sala Superior, el uso de la imagen de una servidora o un servidor público en cualquier tipo de propaganda electoral visual vulnera directamente la equidad en la contienda, incluidas las publicaciones en las plataformas sociales, aun si se trata de una caricatura y no se identifica el cargo que esta persona ocupa, como en este caso. Lo anterior porque, a diferencia de otros momentos en los que la imagen de la servidora o el

servidor público se vuelve relevante para una campaña, como ocurre en el caso de la asistencia a actividades proselitistas, el uso de propaganda visual³ no es susceptible de ser controlada o modulada.

La Sala Superior decidió que, en efecto, el partido Morena cometió una infracción a las reglas de la propaganda político-electoral de los partidos políticos y sus candidaturas, ya que se usó una caricatura del presidente, un servidor público que no está conteniendo por un cargo. Y debido a la importancia y la necesidad de preservar las condiciones que aseguren el principio de neutralidad en la actuación de los servidores públicos y la equidad en la contienda electoral, TEPJF determinó que la sanción impuesta por la Sala Especializada a Morena fue adecuada y proporcional, y le negó la razón tanto a Álvarez Maynez —quien sostuvo que fue insuficiente— como a Morena —que argumentó la falta de justificación de la sanción—.

El caso es interesante por distintos motivos. En primer lugar, porque establece un precedente importante reconocido por el Tribunal, ya que, como subrayó, esta decisión permite

Determinar los límites constitucionales y legales de la propaganda política electoral, particularmente de las estrategias que hagan uso de la imagen, silueta, nombre, eslogan o cualquier otro elemento que [...] identifique plenamente y sirva de apoyo para posicionar a una o varias candidaturas y obtener una ventaja indebida en los procesos electorales locales y federal. (Sentencia SUP-REP-709/2022 y acumulado, 2022, p. 128)

En segundo lugar, porque se trata del análisis de un conflicto entre derechos y principios; específicamente, entre el derecho a la libertad de expresión y el principio de equidad en la contienda.

³ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aclara que entiende por *propaganda electoral visual* el uso de espectaculares, lonas, mantas, bardas, pendones, inserciones en periódicos o revistas, *spots* o promocionales en televisión, así como las publicaciones de imágenes en las redes sociales.

Es conveniente entonces enfocarse en las implicaciones a las que hace referencia la Sala Superior. Por un lado, el TEPJF subraya que el sujeto que está en análisis es el partido político, no el servidor público cuya imagen está siendo utilizada en la campaña. Lo anterior quedó claro en el momento en que declaró infundada la argumentación de Álvarez Máynez, en la cual sostiene que hay una ventaja para AMLO por una supuesta propaganda personalizada a partir de la publicación de Morena en Twitter. Por otro lado, aunque no se considera al servidor público en cuestión responsable, la Sala Superior insiste en que es necesario recurrir a la jurisprudencia relativa a la actuación de los servidores públicos, porque la imagen usada se refiere claramente al presidente,

lo cual, en automático, se traduce en una influencia indebida que contra- viene la equidad en la competencia entre los partidos políticos, máxime que únicamente tiene permitido difundir propaganda institucional, conforme los parámetros que establece en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución general y su actuar debe estar regido por la imparcialidad y neutralidad. (Sentencia SUP-REP-709/2022 y acumulado, 2022, p. 129)

Desde el punto de vista de quien suscribe, esa argumentación es contradictoria, porque excluye la responsabilidad del presidente, al mismo tiempo que equipara el uso de su imagen caricaturizada a la participación de las personas servidoras públicas en actos de campaña, al calificar ambas acciones como una inmediata afectación a los principios constitucionales; es decir, considera iguales la participación voluntaria de un servidor público y el uso de una imagen —el Amlito— por parte de un tercero —el partido político Morena—. Cabe resaltar que el Tribunal Electoral no consideró necesario mostrar el posible involucramiento del servidor público en cuestión —AMLO— para declarar la afectación inmediata a la equidad de la competencia. La conexión entre lo que se encuentra regulado y la manera como se aplica no es tan inmediata como parece entender la mayoría en este caso. Así, parece que el argumento de la Sala Superior es que el uso de la

imagen del servidor público, independientemente de si es una caricatura o una fotografía, por parte del partido político es equivalente, tiene el mismo peso y consecuencias, a que haya sido el presidente quien realizara dicha publicación en su cuenta de Twitter o en cualquier otra propaganda visual.

La dificultad a la que se enfrentó el Tribunal para determinar la infracción al partido político no solo se puede observar en este argumento contradictorio, sino también en la identificación de los derechos y los principios que son relevantes en este caso, en especial por la manera en que está redactado el artículo 246, párrafo 2, de la LGIPE. El texto establece que la propaganda electoral que

difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7º. De la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 246, párrafo 2, 2020)

La decisión de la mayoría sostiene que, en el caso en análisis, esta restricción se actualiza porque, al tratarse de la imagen de un servidor público, el uso de la caricatura es una invasión al derecho a la imagen de AMLO. Este argumento solo tendría sentido si el presidente López Obrador hubiera solicitado que se sancionara al partido por el uso de su propia imagen sin que él diera su consentimiento. Aun así, sería discutible y cuestionable que el TEPJF concediera esta interpretación, debido al diferente umbral de protección del derecho a la libertad de expresión cuando se trata de servidoras o servidores públicos, ya que se encuentran sujetas y sujetos a un escrutinio mayor que las personas que no ejercen o pretenden ejercer un cargo de esa naturaleza.⁴

⁴ Existe una amplia y sostenida jurisprudencia en el ámbito regional acerca del estándar reforzado a la libertad de expresión cuando se trata de servidoras y servidores públicos. Entre los

Desde la perspectiva de la firmante, la tensión que debe estudiarse en el presente caso es entre el derecho a la libertad de expresión y el principio de equidad en contienda, sin que se pretenda incluir el derecho a la imagen. El derecho a la libertad de expresión se ejerce, en este caso, por medio de la propaganda electoral, la cual, de acuerdo con el artículo 242, párrafo tercero, de la LGIPE, incluye todas las “expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de presentar las candidaturas registradas ante la ciudadanía”. Esta modalidad de la libertad de expresión se encuentra restringida en el artículo 134 de la Constitución, cuyo párrafo octavo vale la pena reproducir aquí:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Como se suele observar con frecuencia, la restricción constitucional al uso de la imagen de alguna o algún servidor público durante una campaña electoral tiene un origen reciente, específicamente en el proceso electoral de 2006, en el cual, entre otras irregularidades, se buscó estigmatizar al hoy presidente como un peligro para México. Esto dio lugar a una reforma comprensiva acerca de lo que se conoce como modelo de comunicación política (Trejo, 2016, pp. 195-219). Sin embargo, el texto constitucional señala explícitamente que la referencia a las servidoras y los servidores

precedentes más relevantes se encuentra el caso *Kimel vs. Argentina* (2008), ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

públicos debe implicar promoción personalizada. En este caso, no puede decirse que se haga promoción personalizada de AMLO porque no está conteniendo por ningún cargo público ni por la reelección.

Al mismo tiempo, si bien no fue AMLO quien publicó ese tuit, la actuación del partido político parece querer implicar que el presidente respalda y apoya esas candidaturas, lo cual es contrario al párrafo séptimo del artículo 134. El texto establece que las servidoras y los servidores públicos de todos los ámbitos “tienen en todo tiempo 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” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo séptimo, 2021). Aunque el servidor público en cuestión no se involucró en la campaña, como sucedió en los precedentes citados por el Tribunal, es claro que se busca apoyar a las candidaturas, debido a que se trata de un presidente con mucha popularidad y el uso de la imagen es para beneficiar a estas. En esa medida, el partido, en efecto, está excediendo su uso de la libertad de expresión, al afectar la equidad en la competencia, y se puede constatar mediante el ejercicio contrario: si se tratara de un presidente con poca popularidad o muy criticado por la ciudadanía, sin duda, las personas asociadas a su imagen reclamarían que se está afectando la equidad en la contienda, en su perjuicio.

Por lo tanto, aunque no se comparta la argumentación realizada por la Sala Superior, se coincide en que, en este caso concreto, ante la tensión entre la libertad de expresión ejercida por el partido y el principio constitucional de equidad en la contienda, debió prevalecer el segundo. Se comparte también, como dice el TEPJF, que “el partido político usó la imagen de un servidor público en la modalidad de una caricatura conocida, lo cual no abona a un debate público en aras de propiciar el principio de rendición de cuentas” (Sentencia SUP-REP-709/2022 y acumulado, 2022, p. 136). En consecuencia, a pesar de que quien suscribe coincide con la opinión disidente del magistrado Vargas de que no se puede estudiar el caso como si fuera una acción o un comportamiento del servidor público —en este caso,

AMLO—, no concuerda en que la vinculación con el Amlito no sea indiscutible. Parece ilusorio pensar que una imagen que lleva tantos años asociada al presidente dé lugar a dudas sobre si puede o no ser asociada a él.

A juicio de quien suscribe, muchos de los problemas a los que se enfrentó la Sala Superior son una muestra sintomática de un proceso más complejo y profundo, que se suele estudiar desde las ciencias sociales como la personalización de la política. La definición más citada de este fenómeno es la elaborada en 2007 por Gideon Rahat y Tamir Sheafer, en la que describen la personalización como un proceso mediante el cual el peso político de las personas individuales aumenta en el proceso político, mientras que la centralidad de los grupos y partidos políticos va en declive. Los autores propusieron una tipología compuesta por tres tipos de personalización: mediática (*media personalization*), del comportamiento político (*personalization in political behavior*) e institucional (*institutional personalization*). El primer tipo es definido como un cambio en la forma en que los medios de comunicación abordan la vida pública, el cual se expresa en una mayor atención “a los políticos individuales y un menor enfoque hacia los partidos, organizaciones e instituciones” (Rahat y Sheafer, 2007, p. 67).⁵ El segundo tipo, la personalización del comportamiento político, se refiere al cambio en la forma en que actúan, por un lado, los sujetos políticos y, por el otro, “el público, especialmente en su rol como electorado” (Rahat y Sheafer, 2007, p. 68). El análisis desde la perspectiva de las figuras políticas se concentra en el estudio de

un incremento de la actividad individual de los políticos y la disminución de actividad colectiva partidista [mientras que los análisis desde la

⁵ Gideon Rahat y Tamir Sheafer elaboraron una distinción sucesiva, dentro de este tipo, que diferencia la personalización de los medios no pagados —es decir, la cobertura que los medios hacen de la política— y la personalización de los medios pagados, que incluye la publicidad pagada por los actores políticos y la forma en que se dirige la estrategia durante las campañas.

perspectiva del electorado estudian en qué medida] los votantes ponen un mayor énfasis en los candidatos sin tener en consideración variables de tipo colectivo, como la pertenencia a un grupo social o a un partido político. (Rahat y Sheafer, 2007, p. 68)

El tercer y último tipo, la personalización institucional, es definido por los autores como la adopción de reglas, mecanismos e instituciones que ponen mayor énfasis en los políticos individuales y menos en los grupos y los partidos (Rahat y Sheafer, 2007, p. 66).

Las exigencias de los procesos políticos, sin embargo, impiden que las figuras políticas individuales sean capaces de prescindir de un partido o grupo político que trabaje en sus candidaturas. Los diversos estudios dedicados a observar los efectos que la personalización tiene en los partidos políticos muestran que difícilmente se podría considerar que los partidos se encuentren en vías de desaparición. En cambio, los partidos se han adaptado y, en algunos casos, han sido creados con el fin de favorecer a estas figuras individuales, por lo que no se podría afirmar que el fenómeno de la personalización tienda a volver irrelevantes a los partidos políticos, sino que los obliga a transformarse y adaptarse a las lógicas individuales. Ello ha significado también una modificación en la manera en que se estructuran, con la distinción entre partidos personales y partidos personalizados (Bobba y Seddone, 2016, pp. 57-83).

En el primer caso, la transformación consiste en que la línea del instituto político se decide y resuelve completamente en las posiciones del líder. En un partido personal no se permite tener una opinión abiertamente contrastante con las opiniones y orientaciones manifestadas por el líder. Un ejemplo de partido que se formó como personal es Morena, creado en 2012 por el actual presidente del país. En el segundo caso, la personalización afecta las formas de comunicación externa “como un atajo cognitivo para relacionarse con el propio electorado, mientras que [el partido] basa su organización interna en el principio de compartir poderes, pluralismo y democracia interna” (Bobba y Seddone, 2016, p. 67); es decir, aunque

el instituto político sea identificado con una persona individual, existe un cierto grado de pluralismo interno. Un ejemplo de partido personalizado es el Partido de los Trabajadores en Brasil, el cual, aun teniendo diversas corrientes internas, es inevitablemente identificado con la figura de Luiz Inácio Lula da Silva. En ambos casos, en el partido personal y en el personalizado, la figura del líder parece ser “capaz de reemplazar la fuerza ideológica que una vez mantuvo firmemente la cohesión del partido y movilizó efectivamente al electorado” (Bobba y Seddone, 2016, p. 61).

Aunado al aspecto partidista, este fenómeno incide en el comportamiento político de las electoras y los electores en los procesos comiciales. De acuerdo con Samuel Quinlan e Ian McAllister (2022, pp. 24-37), existe una creciente tendencia en el electorado de tomar al líder del partido como el punto de referencia para ejercer su voto. Si bien los autores reconocen que las personas que deciden su voto exclusivamente a partir del líder de partido son solo 6 %, también subrayan que quienes toman en cuenta al líder y al partido representan 63 por ciento. Como aclara Mauro Calise, los partidos han conseguido “salvaguardar los márgenes sustantivos de autonomía burocrática y procedimental, pero la identificación de su operación y del perfil programático depende cada vez más de la figura de su líder” (Calise, 2016, p. 27), lo cual vuelve cada vez más difícil distinguir entre líder y partido. No obstante que en las últimas décadas el rol de los partidos ha cambiado en mayor o menor medida, definir la personalización exclusivamente a partir de la relación o influencia que esta tiene en los partidos o en cualquier otro grupo limita el espectro de injerencia que tiene este fenómeno, como lo demuestra la extensa variedad de aspectos detectados por la literatura interesada en la personalización.

Por otro lado, limitar la definición de la personalización a un cambio de enfoque desde lo colectivo hacia lo individual puede no dar cuenta del aspecto mediático. De hecho, una figura política individual puede personificar una corriente o un proyecto político y ser lo que Jeffrey Alexander llamaría la encarnación de una representación colectiva, o sea, “el recipiente simbólico de aquello que es lo máspreciado para los ciudadanos”

(Alexander, 2010, p. 18) para poder colocar de una manera más sencilla su agenda política ante los medios y el público. Por ello, describir la personalización mediática solo a partir del mayor énfasis individual, a expensas del colectivo, corre el riesgo de volver confuso, en lugar de aclarar, el concepto de *personalización*.

La personalización, en el aspecto mediático, muestra, además, que el desplazamiento no es solo cuantitativo —del colectivo al individual—, sino también cualitativo; es decir, tiene que ver con qué es lo que le interesa comunicar a los medios y qué es lo que los ciudadanos buscan en los medios acerca de las figuras políticas. Una muestra de este cambio cualitativo es la transformación de la figura del líder. Donatella Campus (2016) ha evidenciado cómo el modelo tradicional del líder con una personalidad fuerte y heroica es ahora sustituido por otro tipo de líder: una persona dotada principalmente de la capacidad de crear un vínculo empático y afectivo con el electorado. Es este vínculo, volátil y cambiante, el que ha tomado gradualmente el lugar de las identidades colectivas, que antes tenían como fundamento la ideología y la sensación de compartir un proyecto político específico (Campus, 2016).

Después de esas consideraciones, la personalización es mejor entendida como un fenómeno mediante el cual la persona individual, con las características que la identifican, se convierte en el fundamento y el centro de los procesos políticos contemporáneos. El espacio que antes ocupaban los programas mediante los cuales se determina la orientación política de las instituciones públicas es ahora sustituido por figuras políticas individuales. Estas deben ser capaces de generar una conexión con el público y estar acompañadas por un proyecto que se define por su potencial de reunir mayor consenso. Dicho cambio tiene un impacto y, al mismo tiempo, es alimentado por los medios de comunicación, por el comportamiento de todos los actores políticos y por los vaivenes de las dinámicas internas de los partidos y de sus estructuras. Todos esos factores están relacionados entre sí, por lo que es difícil identificar un orden generalizable y atajar de manera simple.

Desde la perspectiva de quien suscribe, es especialmente complicado pretender atajar el proceso de personalización de la política en sede jurisdiccional, en primer lugar, debido a que la naturaleza de las decisiones judiciales es examinar caso por caso y la personalización es una tendencia que no siempre se puede identificar al tomar en cuenta un solo suceso, y, en segundo lugar, porque aun si los tribunales decidieran atender la tendencia hacia la personalización por medio de sus decisiones, podría resultar contraproducente para la democracia del país. Al reflexionar acerca de las restricciones establecidas por el llamado modelo de comunicación política, María Marván comentó que

si se analiza el nivel de conflictividad de los procesos electorales y el incremento exponencial de quejas e impugnaciones relacionadas con los contenidos de las campañas electorales, es válido preguntarse qué debilita más la cultura democrática nacional, si las campañas negras o el permanente enfrentamiento judicial entre partidos y de éstos con las autoridades electorales. (Marván, 2019, p. 764)

Lo mismo podría decirse acerca de cualquier restricción a la libertad de expresión a fin de salvaguardar el principio de equidad en la contienda, especialmente si se tiene en cuenta el posible desgaste que puede significar para las instituciones electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Conclusiones

La sentencia emitida por el TEPJF reproduce tanto el tuit controvertido como la imagen del Amlito. Debería ser suficiente para resolver cualquier duda sobre su prohibición total. El criterio de la Sala Superior es claro, pero hay que repetir sus efectos para evitar desinformación. Esta imagen puede ser usada por toda la ciudadanía; pueden comercializarse productos que la incluyan, con mayor razón después de que el autor de la caricatura declaró

expresamente que no solo se puede hacer libre uso de ella, sino que le daría gusto que así sucediera (Castro, 2023).

La restricción está destinada únicamente a que los partidos políticos, mientras promueven alguna candidatura, hagan uso de la imagen de cualquier persona que, al momento de su publicación, ocupe un cargo público, a menos que la imagen sea de la misma persona que está buscando la reelección. En otras palabras, el Amlito está prohibido solo mientras AMLO sea presidente de la república y solo si se usa para apoyar —o insinuar que el presidente apoya— alguna candidatura.

Muchos de los comentarios que se han hecho después de la decisión de la Sala Superior parecen dar a entender que se trata de una prohibición total del Amlito. Como si el TEPJF quisiera censurar la circulación de una imagen cuya prohibición de difusión no se podría justificar desde ningún estándar. La razón por la que el Tribunal considera proporcional la restricción del uso del Amlito responde a la intención de salvaguardar el principio de equidad en la contienda; pero dicha restricción solo se puede, y quizá no en todos los casos, cuando se trata del uso de la imagen de servidoras y servidores públicos por parte de estos o de los partidos políticos.

Sin embargo, aun con esta aclaración, quedan varias dudas sin resolver acerca de cómo hacer cumplir la interpretación de la Sala Superior. Muestra de ello es la dificultad que tanto el INE como el TEPJF⁶ han tenido para reglamentar la fiscalización de la comercialización de objetos que contengan la caricatura en cuestión. No queda claro el momento en que la venta de productos que incluyan emblemas, signos o rasgos identificables de Morena o sus representantes genera un beneficio a favor del partido. La situación representa un reto para ambas partes: por un lado, las instituciones electorales deben decidir cuáles son los límites en los que pueden influir,

⁶ Versión estenográfica de la sesión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que revocó el acuerdo mediante el cual el Instituto Nacional Electoral estableció la necesidad de fiscalizar la comercialización de los amlitos.

en el marco de sus competencias, para retrasar o revertir la personalización de la política; por el otro, los partidos, en específico Morena, deberán comenzar a despersonalizarse e institucionalizarse para poder seguir en la competencia política.

Referencias

- Alexander, Jeffrey C. (2010). *The performance of politics: Obama's victory and the democratic struggle for power*. Oxford University Press.
- Bobba, Giuliano, y Seddone, Antonella. (2016). Partido personale o personalizzato? L'evoluzione del Partito Democratico: 2007-2015. *Ragion Pratica*, (46), 57-83.
- Calise, Mauro. (2016). *La democrazia del leader*. Laterza.
- Campus, Donatella. (2016). *Lo stile del leader. Decidere e comunicare nelle democrazie contemporanee*. Il Mulino.
- Caso Kimel vs. Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf
- Castro, Jonathan. (2023, 23 de julio). El Amlito ya no me pertenece, dice el monero José Hernández. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/el-amlito-ya-no-me-pertenece-dice-el-monero-jose-herandez-10423430.html>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2020). Cámara de Diputados.
- Marván, María. (2019). La equidad del sistema electoral mexicano como fuente de restricciones en el modelo de comunicación política. En Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020* (pp. 751-782).

- Quinlan, Samuel, y McAllister, Ian. (2022). Leader or party? Quantifying and exploring behavioral personalization 1996-2019. *Party Politics*, 28(1), 24-37.
- Rahat, Gideon, y Sheaffer, Tamir. (2007). The personalization(s) of politics: Israel, 1949-2003. *Political Communication*, 24, 65-80.
- Sentencia SUP-RAP-44/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2013/RAP/44/SUP_2013_RAP_44-357167.pdf
- Sentencia SUP-RAP-7/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0007-2014.pdf
- Sentencia SUP-RAP-89/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2014-07-09/sup-rap-0089-2014.pdf>
- Sentencia SUP-RAP-107/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf
- Sentencia SUP-REP-709/2022 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0709-2022.pdf>
- Trejo Delarbe, Raúl. (2016). El modelo de comunicación política. Necesidad, vicisitudes, limitaciones. En Fernando Zertuche Muñoz (coord.), *El Instituto Federal Electoral. Presencia y legado* (pp. 195-219). Instituto Nacional Electoral.

Autorías y colaboraciones

Paulina Barrera Rosales

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctora en Cambio Social y Político por las universidades de Turín y de Florencia. Investigadora asociada, nivel C, de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus principales temas de investigación versan acerca de las relaciones entre el derecho y la política, como las que existen en las dinámicas de concentración del poder y su vinculación con la militarización en América Latina.

María Elisa Franco Martín del Campo

Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, así como maestra y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es investigadora asociada, nivel C, de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El Sistema Nacional de Investigadores la reconoce como candidata a investigadora nacional. Cuenta con diversas publicaciones en materia de derechos humanos, juicio de amparo y perspectiva de género.

Juan Jesús Garza Onofre

Licenciado en Derecho; maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, así como en Argumentación Jurídica, y doctor en Filosofía del Derecho. Es investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, profesor de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su libro más reciente, publicado por editorial Taurus en 2023, se titula *No estudies derecho*.

Mariano Alejandro González Pérez

Licenciado en Derecho por la Universidad Marista y maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); en esta última institución imparte la cátedra Análisis de Casos Relevantes. Cuenta con una trayectoria de 17 años en el TEPJF, 11 de ellos como secretario de estudio y cuenta, primero en la Sala Regional Monterrey y posteriormente en la Sala Superior, donde actualmente se encuentra en funciones. Ha colaborado en diversas publicaciones en materia electoral.

Israel Herrera Severiano

Maestro en Derecho por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En la Sala Superior de esta institución, fue jefe de la Unidad de Vinculación con Salas Regionales, secretario general de Acuerdos y secretario de estudio y cuenta. Asimismo, fue coordinador en la Sala Regional Toluca. Actualmente es secretario instructor en la Sala Superior.

Luis Osbaldo Jaime García

Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara. En el ámbito profesional, se destaca su actividad electoral, con más de 16 años de trabajo en el TEPJF, en la Sala Regional Guadalajara y la Sala Superior. Actualmente se desempeña como secretario instructor en esta última institución. En cuanto a su experiencia docente, ha impartido clases en la Universidad de Guadalajara, así como en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Javier Martín Reyes

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, maestro por la Universidad de Columbia y doctor en Derecho por la UNAM. Es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta última institución e investigador del Sistema Nacional de Investigadores. Su libro más reciente es *Más allá del test de proporcionalidad: análisis, crítica y metodologías de adjudicación alternativas al modelo de Robert Alexy*, el cual fue publicado por la UNAM en 2023.

Pedro Salazar Ugarte

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín, Italia. Desde 2003, es investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. En este último instituto, fue secretario académico, de 2008 a 2010; secretario del Consejo Interno, durante el mismo periodo, y director, de 2014 a 2022. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Pablo Roberto Sharpe Calzada

Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana León y maestro en Justicia Constitucional por la Universidad de Guanajuato. Desde 2017 ha participado en cuestiones electorales, como asesor jurídico y litigante en procesos electorales. Fue asesor en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Desde 2021 labora en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde actualmente es secretario de tesis.

Karen Elizabeth Vergara Montufar

Licenciada en Derecho por la Universidad Marista; maestra en Procuración, Administración de Justicia y Litigación Oral por la Universidad del Valle de México, y especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México, en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral, en Valoración Racional de la Prueba por la Universidad de Girona y en Derechos Fundamentales y Justicia Electoral por la Universidad de Pisa. Actualmente es secretaria instructora en la ponencia de la magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Janine M. Otálora Malassis.

Justicia electoral en acción. Diálogo entre academia y judicatura
se terminó de editar en febrero de 2024
en la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

ISBN 978-607-708-705-2



9 786077 087052

De cara al proceso electoral más grande en la historia de México, la discusión acerca de la función que desempeña el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no puede estar basada en comentarios coyunturales. En ese sentido, este trabajo colectivo busca sumarse a un debate serio y pausado, al analizar cinco determinaciones por demás relevantes para la justicia electoral.

En esta obra, las personas lectoras podrán encontrar reflexiones realizadas no solo desde una óptica académica o teórica, sino también desde la misma práctica jurisdiccional, ya que desde su concepción se invitó a personas secretarías que laboran en todas y cada una de las ponencias de la Sala Superior, a fin de obtener un diálogo más fructífero e interesante. Así, en este libro, titulado *Justicia electoral en acción. Diálogo entre academia y judicatura*, colaboran 10 personas: 5 dedicadas al trabajo académico y 5 a la práctica jurisdiccional.

Como puede notarse, este trabajo busca construir puentes de diálogo entre la teoría y la práctica —entre el derecho en los libros y el derecho en la acción—.