



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-44/2021

RECURRENTE: FERMÍN ESTEBAN
ORDOÑEZ ARANA

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: AUGUSTO ARTURO
COLÍN AGUADO

COLABORÓ: LUIS ITZCÓATL
ESCOBEDO LEAL

Ciudad de México, a diez de febrero de dos mil veintiuno

Sentencia mediante la cual se **desecha** de plano el escrito de demanda presentado por Fermín Esteban Ordoñez Arana en contra de la sentencia dictada en el expediente **SG-JDC-10/2021**, porque no se satisface el requisito especial de procedencia, consistente en que la controversia planteada verse sobre cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	6
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	6
4. ESTUDIO DE PROCEDENCIA	6
4.1. Marco normativo sobre la procedencia del recurso de reconsideración	7
4.2. Cadena impugnativa	9
4.3. Agravios en el recurso de reconsideración	12
4.4. Decisión en cuanto a la procedencia de la reconsideración	12
5. RESOLUTIVO	16

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado de Chihuahua
Instituto local:	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Recurrente:	Fermín Esteban Ordoñez Arana
Sala Guadalajara:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal local:	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

1. ANTECEDENTES

1.1. Reforma constitucional local. El ocho de agosto de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua el Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución local, entre ellas la relativa a los requisitos para postularse a través de una candidatura independiente, que señala lo siguiente:

Artículo 21. Son derechos de la ciudadanía chihuahuense:

[...]

II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás cualidades que las leyes establezcan. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y **que acrediten no ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en**



el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, y que reúnan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]

1.2. Acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas. Los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y Morena promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra de diversas porciones normativas de la reforma constitucional local, entre ellas, la contenida en el artículo 21, fracción II de la Constitución local.

El veintiséis de noviembre de dos mil quince, el Pleno de la SCJN validó la porción normativa referida al considerar que los requisitos establecidos en ella persiguen un fin constitucional legítimo y son razonables.¹

¹ A continuación, se reproducen algunas de las consideraciones más relevantes del Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas sobre la validez del artículo 21, fracción II de la Constitución local:

“[...] este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, sostuvo que la lógica y razón constitucional de las candidaturas independientes consiste en que se postulen, en principio, personas ajenas a los partidos políticos.

[...]

Así, en dicho precedente se determinó que las disposiciones en las cuales se establece un plazo de separación, como requisito para registrar una candidatura independiente tienen una finalidad constitucionalmente válida, como es preservar el carácter independiente de la candidatura en los términos de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal.

En cuanto a la razonabilidad del plazo, el Pleno sostuvo que su fijación queda dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador local; de cualquier modo, en el caso de la norma general combatida que fija tres años de separación como miembro de un partido político o sin haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por algún partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior exigido la norma impugnada no es desproporcionado.

Lo anterior porque dicho plazo corresponde a la duración de una legislatura, el periodo de gobierno que generalmente dura un ayuntamiento o, incluso, de una delegación tratándose del Distrito Federal, de tal forma que en ese periodo no es posible favorecerse de los

SUP-REC-44/2021

1.3 Inicio del proceso electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno. El uno de octubre de dos mil veinte, el Consejo Estatal Electoral del Instituto local celebró una sesión solemne en la que estableció el inicio formal del proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno.

1.4. Presentación de manifestación de intención. El treinta de noviembre, el recurrente y otras personas presentaron una manifestación de intención de registrar una planilla de candidaturas independientes, encabezada por el primero, para la renovación del Ayuntamiento del municipio de Chihuahua.

1.5. Realización de una prevención. El diecisiete de diciembre, la Secretaría Ejecutiva del Instituto local previno a los solicitantes para que subsanaran diversas irregularidades, entre ellas, que el recurrente se encontraba en uno de los supuestos de inelegibilidad del artículo 21, fracción II, de la Constitución local, específicamente el relativo a no haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

Lo anterior, debido a que de los registros del Instituto local se desprendió que fue candidato al puesto de síndico propietario del Ayuntamiento del municipio de Chihuahua, postulado por el Partido Revolucionario Institucional en el proceso electoral local dos mil diecisiete-dos mil dieciocho.

correligionarios a los que promovió para ocupar un cargo público durante su dirección, garantizando la pérdida de vinculación con el partido político, [...]

En congruencia con lo anterior, [...] debe reconocerse la validez de tales supuestos contenidos en el artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Bajo similares consideraciones se fallaron también las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014; 56/2014 y su acumulada 60/2014; y 65/2014 y su acumulada 81/2014; 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015.”



1.6. Emisión de la Resolución IEE/CE118/2020. El veinticinco de diciembre, el Consejo Estatal Electoral del Instituto local emitió una resolución mediante la cual le negó la calidad de aspirantes a una candidatura independiente a la planilla encabezada por el recurrente.

La decisión se sustentó, entre otras cuestiones, en que el recurrente no cumplió con el requisito establecido en el artículo 21 fracción II de la Constitución local, consistente en no haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

1.7. Promoción de un medio de impugnación en la instancia local. El veinte y veintiséis de diciembre, el recurrente promovió juicios de la ciudadanía local en contra de la prevención y de la resolución descritas. El treinta y uno siguiente, el Tribunal local dictó sentencia en el sentido de sobreseer respecto a la prevención y confirmar la resolución impugnada.

1.8. Promoción de un medio de impugnación en la instancia federal y emisión de la sentencia recurrida. Inconforme con esa determinación, el cuatro de enero de este año, el recurrente promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual fue resuelto por la Sala Guadalajara el veintiuno siguiente a través de la sentencia dictada en el expediente SG-JDC-10/2021, en el sentido de confirmar el fallo impugnado.

1.9. Interposición de un recurso de reconsideración. El veinticuatro de enero, el recurrente interpuso el presente recurso de reconsideración en contra de la decisión de la Sala Guadalajara. El mismo día, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente en el que se

SUP-REC-44/2021

actúa y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien –en su momento– realizó el trámite correspondiente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior tiene **competencia** para conocer y resolver este recurso de reconsideración, porque se interpone en contra de una sentencia de una de las salas regionales que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución general; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 64 de la Ley de Medios.

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.² En consecuencia, se justifica la resolución del recurso de reconsideración de manera no presencial.

4. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el caso no se cumple el requisito específico para la procedencia del recurso de reconsideración y, por tanto, se debe **desechar de plano** el escrito de demanda. Lo anterior, porque de un análisis de los planteamientos del recurrente y de la cadena impugnativa no se advierte que en esta instancia se plantee una cuestión propiamente de constitucionalidad que amerite ser resuelta por esta Sala Superior.

² Aprobado el primero de octubre del año en curso y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día trece del mismo mes y año.



A continuación, se desarrollan los razonamientos con base en los cuales se adopta esta conclusión.

4.1. Marco normativo sobre la procedencia del recurso de reconsideración

Por regla general, las sentencias que emiten las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables y solo pueden ser impugnadas –de manera excepcional– mediante un recurso de reconsideración.

Con fundamento en los artículos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, el recurso de reconsideración procede en contra las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral en las que se haya resuelto la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución general.

No obstante, a partir de una lectura funcional de los preceptos referidos, esta Sala Superior ha sostenido que el recurso de reconsideración contra sentencias de las salas regionales también procede en los siguientes supuestos:

- i)* Expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución general;³

³ Véase la jurisprudencia 32/2009, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 46 a 48; la jurisprudencia 17/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**.

SUP-REC-44/2021

- ii)* Se omita el estudio o se declaren inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales;⁴
- iii)* Se interpreten directamente preceptos constitucionales;⁵
- iv)* Se ejerza un control de convencionalidad;⁶
- v)* Viole las garantías esenciales del debido proceso o por un error judicial evidente e incontrovertible, apreciable de la simple revisión del expediente, que sea determinante para el sentido,⁷ o
- vi)* La materia de controversia sea jurídicamente relevante y trascendente en el orden constitucional.⁸

PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 32-34; y la jurisprudencia 19/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

² Conforme a la jurisprudencia 10/2011, de rubro **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.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39.

⁵ En atención a la jurisprudencia 26/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

⁶ Véase la jurisprudencia 28/2013, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 67 y 68.

⁷ Véase la jurisprudencia 12/2018, 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.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 30 y 31.

⁸ Véase la jurisprudencia 5/2019, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 12, Número 23, 2019, páginas 21 y 22.



Finalmente, también se ha considerado que el recurso de reconsideración procede cuando se alegue la existencia de irregularidades graves, que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, en caso de que las salas regionales hubiesen omitido analizarlas o adoptar las medidas para garantizar su observancia.⁹

En resumen, las hipótesis por las cuales procede el recurso de reconsideración están relacionadas con problemáticas propiamente de **constitucionalidad** y, de manera excepcional, cuando se plantea la existencia de irregularidades graves susceptibles de incidir sobre los principios constitucionales exigidos para la validez de las elecciones.

En los siguientes apartados se resume la cadena impugnativa que concluye con la sentencia de Sala Guadalajara y los argumentos que el recurrente hace valer en su contra, con el objeto de tener los elementos para determinar si en el caso concreto se actualiza alguno de los supuestos para la procedencia del recurso de reconsideración.

4.2. Cadena impugnativa

- Resolución del Instituto local

El Consejo Estatal Electoral del Instituto local le negó el registro a la planilla del recurrente por la vía de la candidatura independiente, porque este fue

⁹ En atención a la jurisprudencia 5/2014, de rubro **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**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 25 y 26.

SUP-REC-44/2021

postulado como candidato a síndico propietario por el Partido Revolucionario Institucional en el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho; lo cual lo colocó en el supuesto de inelegibilidad del artículo 21, fracción II, de la Constitución local.

- Sentencia del Tribunal local

El recurrente impugnó la resolución del Instituto local al considerar que estaba indebidamente fundada y motivada, además de que le solicitó al Tribunal local realizara un control de constitucionalidad y convencionalidad respecto a la porción normativa que sirvió de fundamento para negarle el registro.

El Tribunal local confirmó la resolución reclamada por lo siguiente:

- Era infundado que la sentencia no estuviera debidamente fundada y motivada, porque la autoridad responsable sí fundó su actuación en preceptos y ordenamientos legales y argumentó por qué estos eran aplicables al caso concreto.
- Era falso que el requisito de elegibilidad previsto en el artículo 21, fracción II, de la Constitución local se satisfizo cuando el recurrente renunció a la militancia del Partido Revolucionario Institucional, **pues el registro se le negó por haber sido candidato del mismo partido a un puesto de elección popular en el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho**, no por su supuesta militancia.
- En atención a que, en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas, el Pleno de la SCJN determinó que el artículo que sirvió de base para negarle el registro era válido, ello debía ser observado por el Tribunal local, pues, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 94/2011, dicho criterio es vinculante para los entes jurisdiccionales inmiscuidos en la materia electoral.¹⁰

¹⁰ Jurisprudencia P./J. 94/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es al tenor literal siguiente **JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA**



- **Sentencia de Sala Guadalajara (resolución impugnada)**

Inconforme, el recurrente impugnó la sentencia del Tribunal local ante la Sala Guadalajara, argumentando que no fue exhaustiva y que carecía de una debida fundamentación y motivación, por no analizar sus motivos de queja; asimismo, planteó que, atendiendo a las particularidades de su caso, se debió flexibilizar la declaración de validez del Pleno de la SCJN respecto a la porción normativa que le afecta.

La Sala Guadalajara **confirmó** la sentencia dictada por el Tribunal local, por lo siguiente:

- Consideró que era infundado que la sentencia no haya sido exhaustiva y que carece de debida fundamentación y motivación, pues el Tribunal local sí se pronunció sobre sus motivos de queja, llegando a la conclusión de que la porción normativa que reclama ya fue declarada válida por el Pleno de la SCJN, por lo cual el Tribunal e Instituto locales estaban imposibilitados para inaplicar el precepto mencionado, toda vez que el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas les resultaba de observancia obligatoria.
- Asimismo, sostuvo que eran inoperantes los demás motivos de queja, pues se limitaron a insistir en que la porción normativa que le

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS, 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 12.

SUP-REC-44/2021

afecta es inconstitucional y no controvierte la totalidad de las consideraciones de la sentencia del Tribunal local.

En lo que interesa, se advierte que la Sala Guadalajara **consideró inoperantes sus planteamientos de constitucionalidad y convencionalidad**, debido a la existencia de una **declaración de validez de la SCJN** respecto a la porción normativa que le fue aplicada, la cual es vinculante para las autoridades jurisdiccionales electorales, de conformidad con los artículos 43 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4.3. Agravios en el recurso de reconsideración

El recurrente hace los siguientes planteamientos:

- La sentencia no es exhaustiva y está indebidamente fundada y motivada, pues la Sala Guadalajara no estudió correctamente la totalidad de los planteamientos de constitucionalidad que se hicieron valer ante ella.
- Se vulneró su derecho al acceso a la justicia, al calificar de infundados sus agravios sin estudiar que en su caso particular el requisito de elegibilidad que reclama se traduce en una norma de aplicación excesiva.
- Por último, insiste en que la aplicación de la porción normativa a su caso particular es inconstitucional, porque no es proporcional, afecta su derecho a ser votado y es contraria al derecho de igualdad y no discriminación.

4.4. Decisión en cuanto a la procedencia de la reconsideración

Esta Sala Superior estima que el recurso no satisface el requisito especial de procedencia, porque en la sentencia impugnada no se analizó alguna cuestión que pueda considerarse **estrictamente de constitucionalidad**, y



tampoco los planteamientos del recurrente están orientados a plantear una problemática de ese carácter.

En efecto, la Sala Guadalajara **consideró inoperantes los planteamientos de constitucionalidad y convencionalidad** del recurrente, porque ya existe una **declaración de validez de la SCJN** sobre la porción normativa que le afecta que es de observancia obligatoria por todas las autoridades jurisdiccionales, razón por la cual esta Sala Superior estima que no realizó en estricto sentido un análisis de constitucionalidad, sino que se limitó a retomar lo analizado en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas, lo cual **convierte la materia de análisis en un estudio de legalidad.**¹¹

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN ha sostenido que la aplicación de la jurisprudencia de la propia Corte a un caso concreto por las autoridades jurisdiccionales representa una cuestión de mera **legalidad**, aun cuando el criterio contenido en ella se refiera a temas de inconstitucionalidad de leyes o de interpretación directa de preceptos de la Constitución general, porque la autoridad jurisdiccional correspondiente no hace un nuevo estudio constitucional, sino que se limita a acatar el criterio jurisprudencial.¹²

¹¹ Resulta orientadora la jurisprudencia 66/2014 de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro **REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SOLA INVOCACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA RECURRIDA, NO IMPLICA QUE SE REALIZÓ SU INTERPRETACIÓN DIRECTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO.** Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 7, junio de 2014, tomo I, pág. 589.

¹² Resulta ilustrativa la jurisprudencia 103/2011 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU APLICACIÓN REPRESENTA UNA CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD, AUN CUANDO SE REFIERA A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O A LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIV, septiembre de 2011, pág. 754.

SUP-REC-44/2021

Asimismo, esta Sala Superior ha sostenido que no son suficientes los planteamientos genéricos de inconstitucionalidad, sino que se deben **dar argumentos mínimos** para que una norma se considere contraria al régimen constitucional.¹³

En ese orden de ideas, no se actualiza el supuesto de procedencia del recurso de reconsideración, en virtud de que la Sala Guadalajara no dejó de aplicar, explícita o implícitamente, una norma electoral, consuetudinaria o partidista; ni desarrolló consideraciones de inconstitucionalidad de alguna disposición aplicable al caso o algún pronunciamiento sobre convencionalidad, sino que se limitó a señalar que estaba imposibilitada para realizar el control de constitucionalidad solicitado, por la existencia de un criterio vinculante de la SCJN.

Tampoco se advierte que los planteamientos del recurrente estén encaminados a establecer una controversia de carácter constitucional, pues el recurrente señala que la sentencia no fue exhaustiva y que fue indebidamente fundada y motivada, aspectos que ordinariamente implican cuestiones de mera legalidad.

Además, el recurrente desarrolla argumentos dirigidos a insistir en que, por las circunstancias específicas en que se encuentra (no haber sido electo en el cargo por el que fue postulado y haber renunciado a su militancia partidista), no le es aplicable la restricción contemplada en la fracción II del artículo 21 de la Constitución local. Este tipo de planteamientos es un problema de calificación, el cual ordinariamente se traduce en una cuestión de legalidad, pues de entrar al estudio de su planteamiento se tendría que analizar si las variables fácticas que destaca debían ser valoradas por las autoridades administrativas y jurisdiccionales para concluir que no se debía aplicar en su perjuicio la condición para contender a través de una

¹³ Véase SUP-REC-114/2020.



candidatura independiente, consistente en no haber sido postulado en la elección previa por un partido político o coalición.

Finalmente, el recurrente sostiene que el recurso es procedente porque su caso reviste relevancia y trascendencia. Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que un asunto es **relevante**¹⁴ cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés general del asunto **desde el punto de vista jurídico**. Por su parte, será **trascendente** cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyecte a otros con similares características.

Sin embargo, ambas cuestiones no se actualizan en el presente caso, porque esta Sala Superior advierte la existencia de un criterio sustentado por el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas, en el sentido de que la porción normativa reclamada sí es constitucional, la cual ha sido aplicada en las instancias previas debido a su obligatoriedad; de ahí que un hipotético análisis de fondo no tendría como consecuencia la emisión de un criterio novedoso, excepcional o que revista interés general, considerando además que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación queda vinculado por los criterios adoptados por el Pleno de la SCJN al resolver acciones de inconstitucionalidad en las que se declare –por una mayoría de al menos ocho votos– la validez de disposiciones legislativas en materia electoral, en términos de los artículos 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la

¹⁴ Véase jurisprudencia 5/2019, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES**”, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 21 y 22.

SUP-REC-44/2021

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁵

Por ello, a partir de lo expuesto y acontecido en la cadena impugnativa y del escrito de demanda, esta Sala Superior concluye que no existen las condiciones jurídicas que justifiquen la revisión extraordinaria de la resolución controvertida, tal como lo pretende deducir el recurrente, por lo que debe desecharse de plano la demanda.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha de plano** el escrito de demanda presentado por Fermín Esteban Ordoñez Arana.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los magistrados y magistradas que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

¹⁵ Jurisprudencia P./J. 94/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es al tenor literal siguiente **JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS**, 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 12.



VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-REC-44/2021 (ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DEL REQUISITO PARA EL REGISTRO DE UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE CONSISTENTE EN NO HABER SIDO POSTULADO POR UN PARTIDO POLÍTICO EN LA ELECCIÓN PREVIA)¹⁶

En el presente asunto propuse un proyecto de sentencia en el sentido de desechar la demanda porque no se satisface el requisito especial de procedencia, consistente en que la controversia planteada verse sobre cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad. Lo anterior se debe a que existe un criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”) exactamente aplicable al caso que resulta vinculante para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo cual el asunto representa una cuestión de mera legalidad.

Sin embargo, este documento tiene como objetivo exponer, por un lado, las razones por las cuales no comparto el criterio sustentado en la sentencia relativa a las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas; y, por otro, la necesidad de reflexionar en torno a las limitaciones que tiene esta Sala Superior para, a través del control concreto de constitucionalidad, poder separarse de criterios que no resisten un nuevo examen más exhaustivo de constitucionalidad o convencionalidad. Lo anterior, en el

¹⁶ Presento este voto razonado con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en la elaboración de este documento Augusto Arturo Colín Aguado, Luis Itzcóatl Escobedo Leal y Cuitláhuac Castillo Camarena.

SUP-REC-44/2021

entendido del reconocimiento absoluto de la autoridad del precedente obligatorio, dado nuestro diseño legal vigente.

1. Caso concreto y sentido de la sentencia

El recurrente es un ciudadano que en el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho, fue postulado por el Partido Revolucionario Institucional al cargo de síndico propietario para el Ayuntamiento del municipio de Chihuahua.

En el presente proceso electoral, pretendió postularse al cargo de presidente municipal para el mismo Ayuntamiento, pero ahora por la vía independiente.

Sin embargo, el Consejo Estatal Electoral del Instituto local le negó el registro a la planilla del recurrente porque consideró que se encontraba en uno de los supuestos de inelegibilidad contenidos en el artículo 21, fracción II, de la Constitución local, consistente en que para contender por un puesto de elección popular por la vía de la candidatura independiente es necesario no haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

El recurrente acudió primero ante el Tribunal Electoral local y después ante la Sala Regional Guadalajara para plantear, en esencia, que la porción normativa que le fue aplicada y mediante la cual se le negó el registro es inconstitucional e inconvencional, por lo cual debía analizarse su caso concreto y otorgarle el registro.

Sin embargo, en las dos instancias se confirmó la resolución del Instituto local al considerarse que dicha porción normativa ya fue objeto de un pronunciamiento de constitucionalidad por el Pleno de la SCJN, quien en las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas determinó su validez. Por ello, tampoco era posible analizar de nueva cuenta la



constitucionalidad del artículo 21, fracción II, de la Constitución local, pues el criterio de la SCJN es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales en materia electoral del país.

En ese sentido, toda vez que en el asunto SUP-REC-44/2021 se planteó de nueva cuenta que dicha porción normativa es inconstitucional e inconvencional, lo cual ya había sido desvirtuado en instancias previas, se desechó el recurso de reconsideración, al no versar sobre una cuestión de constitucionalidad o convencionalidad, en sentido estricto, pues la observancia de una jurisprudencia obligatoria de la SCJN es una cuestión de mera legalidad.

2. La importancia de las candidaturas independientes

Las candidaturas independientes, como medio para el ejercicio del derecho a ser votado, se incorporaron en la Constitución General desde la reforma en materia política del nueve de agosto de dos mil doce, aunque se concedió un plazo a los órganos legislativos para que emitieran la legislación que las reglamentara. Esta vía de participación electoral amplía las oportunidades de competir y acceder al poder político a través del sistema electoral y representa un canal alternativo para plantear agendas ciudadanas sin el patrocinio de un partido político.

Más allá de ganar una elección a través del voto mayoritario de la ciudadanía, las candidaturas independientes tienen como propósito ofrecer la posibilidad de competir y llenar el espacio faltante en la representación política. La brecha entre la ciudadanía y el sistema tradicional partidista ocurre porque los partidos políticos parecen fallar al representar

SUP-REC-44/2021

adecuadamente una diversa gama de perspectivas e intereses que hagan la política dinámica a nivel tanto nacional como local.

La desconexión gradual de la ciudadanía con los principales partidos actúa como un estímulo para la actividad política independiente, así como para su crecimiento, lo que alienta el desarrollo de alternativas políticas independientes de entre las cuales el votante puede seleccionar.

Las candidaturas independientes representan una apertura para tener un espacio político nuevo o una agenda política nueva. La entrada de actores independientes puede influir en el comportamiento electoral de los partidos establecidos, tal vez forzándolos a hacer campaña de otra manera, o a centrarse en temas diferentes y emergentes. Es decir, se puede influir para reevaluar los límites sociales y normativos en el sistema político, incluso, para expandir los límites ideológicos.¹⁷

También es importante entender este nuevo fenómeno en términos de movilización potencial, basado en la habilidad de atraer la atención de la ciudadanía y retar el *statu quo* partidista, mientras se opera con base en otros clivajes y expresando nuevas identidades políticas.¹⁸

El nivel de relevancia de estos actores independientes puede volverse más evidente al examinar cómo es que movilizan la opinión pública, articulan opiniones ignoradas, atraen la atención tanto de otros partidos como del público y porque pueden enfocarse en intereses ciudadanos menores y más especializados.

¹⁷ Colin Coups, Alistair Clark, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers. 2009. "Minor Party and Independent Politics beyond the Mainstream: Fluctuating Fortunes but a Permanent Presence". *Parliamentary Affairs*. Vol. 62. No. 1

¹⁸ P. Lucardie. "Fragments from the pillars: small parties in the Netherlands" en *Small Parties in Comparative and National Perspective*. Newbury Park, SAGE, 1991.



Por otra parte, mediante las candidaturas ciudadanas se abona a romper las prácticas de un sistema oligopólico, el acceso periférico y limitado al gobierno. Sartori señala que, la política competitiva no solo consiste en lo próximas que están las competencias entre sí, sino también en las normas de competencia. Asimismo, el concepto de política competitiva viene de la economía y se refiere a que se escape al control monopolístico y a que las mercancías sean lo que se dice que son.¹⁹ Con base en lo anterior podemos afirmar que el sistema político juega en términos de una competencia exigente, caracterizado por las barreras de entrada que existen para acceder a puestos de representación popular.

De esta manera, siguiendo de manera general algunas de las ideas que he presentado en otro espacio,²⁰ las candidaturas independientes en México pueden entenderse como un mecanismo legal de empoderamiento de la ciudadanía, el cual se adopta como una solución parcial a un problema estructural,²¹ a saber, la crisis de representación política.

¹⁹ Sartori, Giovanni. **Sistemas competitivos en partidos y sistemas de partidos**. Cambridge University Press, 1976.

²⁰ Estas ideas las desarrollé de manera puntual en el artículo titulado “Candidaturas independientes en México: un caso de movilización del cambio jurídico”. Disponible en: George, Philip; y Meyenberg Leycegui, Yolanda. **Let’s talk about politics and policies in Mexico**. México, UNAM-IIS-ITAM-LSE Ideas-LSE Enterprise, 2015.

²¹ Véase Chambliss, William J., **Making Law: The State, the Law, and Structural Contradictions**. Indiana University Press, 1993. William J. Chambliss considera la actividad de legislar como un proceso cuyo objeto es la solución de contradicciones, conflictos y dilemas históricamente determinados e inherentes a una estructura social, política y económica específica. Todo momento histórico tiene sus propias contradicciones, conflictos y dilemas, frente a los cuales deben responder los legisladores. Sin embargo, las

SUP-REC-44/2021

En ese sentido, al expresar las razones para la incorporación de las candidaturas independientes, en algunas de las iniciativas que originaron la reforma constitucional se expuso lo siguiente:

- Son un mecanismo de empoderamiento porque el ciudadano que se postula a algún cargo de elección popular sin pertenecer a un partido político puede ejercer el derecho a ser votado con el respaldo de la ley, como una vía más de participación en los asuntos públicos de un régimen democrático, en el que se reconoce la necesidad del ciudadano de participar como actor político cuando los partidos no representan sus intereses, su agenda o su ideología.²² En ese sentido, se busca movilizar la agenda política ciudadana y otorgar poder de negociación al electorado.
- También tienen por objeto fortalecer a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de votar y ser votado.²³ De esta manera, se amplía el abanico de actores que compiten en el mercado electoral y se debilita el monopolio de la representación política.
- A través de la competitividad se incentiva un desempeño de los partidos políticos más apegado a las exigencias ciudadanas, por

leyes normalmente atienden conflictos específicos más que a la contradicción esencial subyacente. Las contradicciones crean conflictos y dilemas, y al implementar soluciones a éstos, surgen otras contradicciones, conflictos y dilemas. Por eso las normas son solamente soluciones temporales. Solamente pueden obtenerse soluciones de largo plazo cuando las contradicciones fundamentales que generan los conflictos son erradicadas, aunque puede surgir otras contradicciones. Así, toda sociedad tiene ciertos elementos contradictorios que movilizan los cambios legales. Por ello, para entender el proceso de creación de la ley, esta teoría considera necesario entender las fuerzas sociales que influyen a los legisladores.

²² Iniciativa en materia político- electoral presentada en dos mil trece por el PAN y el PRD.

²³ Iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el quince de diciembre de dos mil nueve.



ejemplo, a través de candidaturas que respondan a los intereses de la sociedad. También se abona a que los partidos políticos tengan un mayor y permanente contacto con la ciudadanía, de modo que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, simpatizantes y de todos los interesados.²⁴

Considerando esta dimensión jurídico-política de las candidaturas independientes, si bien es viable y necesario que se establezcan determinados requisitos para su postulación, los mismos no deben traducirse en barreras de entrada irrazonables o excesivas que obstaculicen el uso de esta forma de participación y que, en última instancia, entorpezcan el cumplimiento de los objetivos que sirvieron de justificación para su incorporación.

3. Los parámetros para valorar la constitucionalidad de las restricciones al derecho a ser votado a través de una candidatura independiente

Para un nuevo análisis de constitucionalidad y convencionalidad, primero debe tenerse en cuenta que las candidaturas independientes son un medio para el ejercicio del derecho a ser votado, el cual está reconocido en los artículos 35, fracción II, de la Constitución General; 23, párrafo 1, inciso b),

²⁴ Dictamen de fecha diecinueve de abril de dos mil doce suscrito por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, con proyecto decreto que reformaba y adicionada, entre otros, el artículo 35 de la Constitución General, en materia de reforma política.

SUP-REC-44/2021

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁵

A pesar de este reconocimiento dentro de los ordenamientos que se encuentran en la cúspide del sistema jurídico mexicano, el despliegue de la potestad legislativa es de gran relevancia tratándose de los derechos político-electorales porque: *i)* es indispensable la creación de un marco normativo en el que se diseñe toda una estructura institucional para posibilitar su ejercicio, y *ii)* es legítimo sujetar la participación en un proceso electoral y el acceso al poder público a la satisfacción de ciertas cualidades, requisitos y condiciones.

Respecto a la primera de estas razones, es pertinente destacar que en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estos derechos también se califican como “oportunidades”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que esta calificación “implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, [por lo que] es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.²⁶

²⁵ Cabe mencionar que la previsión de este derecho en los mencionados tratados internacionales es trascendente en la medida en que, a partir de la modificación del primer párrafo del artículo 1o. constitucional mediante la reforma en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 junio de 2011, se incorpora al parámetro de regularidad constitucional. De esta manera, los estándares de carácter internacional, derivados de la formulación del contenido de este derecho en términos un poco más amplios, así como de los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en torno a su alcance, son insumos que forzosamente deben considerarse al estudiar la validez de la legislación interna.

²⁶ Yatama, párr. 195.



Esta noción de los derechos políticos guarda estrecha relación con el alcance del deber general de garantía que se prevé en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional. El mencionado Tribunal internacional ha señalado que “[e]n el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención”.²⁷

Entonces, en un primer momento, para que la ciudadanía esté en aptitud de ejercer sus derechos político-electorales es indispensable la intervención del órgano legislativo, mediante el diseño de un sistema electoral que contemple los elementos organizacionales esenciales para tal efecto.

Ahora, en relación con el segundo de los motivos referidos, en la fracción II del artículo 35 se establece que el derecho a ser votado está supeditado a tener “las calidades que establezca la ley”. En tanto, en el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. En extensión a esta cláusula, la Corte Interamericana ha entendido que también pueden imponerse otras limitaciones con la finalidad de hacer

²⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones ^[1]preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 159.

SUP-REC-44/2021

operativo el sistema electoral y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía.²⁸

De lo razonado se tiene que los órganos legislativos tienen una legitimación para imponer ciertas limitantes al ejercicio de los derechos a votar y a ser votado, sea para configurar el propio sistema electoral, hacerlo viable o sujetarlo a ciertos principios fundamentales, así como para establecer garantías mínimas para la idoneidad y autonomía en el desempeño del cargo público.

Es bajo esa lógica que este Tribunal Electoral ha afirmado que el derecho a ser votado es de base constitucional, pero de configuración legal.²⁹ Asimismo, la Corte Interamericana ha manifestado que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los [mismos]”.³⁰

La posibilidad de reglamentar el ejercicio del derecho a ser votado por la vía de las candidaturas independientes queda manifiesta en la formulación mediante la cual se incorporó esta figura en la fracción II del artículo 35 constitucional, porque se señala que, además de los partidos políticos, tienen derecho a solicitar el registro de candidaturas –de manera independiente– los ciudadanos que “cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

Sin embargo, esta potestad legislativa no puede desplegarse de manera absolutamente discrecional o arbitraria, sino que debe estar orientada

²⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párrs. 157 y 161.

²⁹ Véase de manera ejemplificativa la jurisprudencia 11/2012, de rubro “**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES**”. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 13-15.

³⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 174.



estrictamente a la satisfacción de ciertos valores o intereses de relevancia en el orden constitucional. A manera de ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que “[c]ualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables”.³¹

En tanto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que la Convención Americana establece “determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa”.³² Esta última consideración se traduce en una referencia expresa al test o juicio de proporcionalidad como herramienta metodológica para el estudio de la validez de las medidas restrictivas de los derechos fundamentales.

A partir de los estándares expuestos, se puede concluir que, si el Estado mexicano ha decidido admitir a las candidaturas ciudadanas en su orden normativo, como medio para el acceso al poder público, debe implementar las medidas necesarias para que la ciudadanía pueda participar de manera

³¹ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7. 27 de agosto de 1996, párr. 4.

³² Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 149.

SUP-REC-44/2021

efectiva por esa vía y, en contraparte, debe abstenerse de imponer cargas excesivas y arbitrarias que la vuelvan ilusoria.

4. La exigencia consistente en que las candidaturas independientes estén desvinculadas de los partidos políticos persigue un fin legítimo

En relación con el ejercicio del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente o sin partido, considero que –en principio– la exigencia consistente en que las candidaturas independientes estén desvinculadas de los partidos políticos persigue un fin legítimo.

Dentro de las comisiones unidas en las que se discutió la reforma política-electoral de dos mil doce se reflexionó que uno de los propósitos fundamentales de la incorporación de las candidaturas independientes a nuestro sistema electoral es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político.

Asimismo, se visualizó que las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos.

En ese sentido, a juicio de las comisiones dictaminadoras, la solución a la crisis de representatividad no estaba en mantener el *statu quo* y preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y



rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean “caballo de Troya” por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.

En similares términos se ha pronunciado el Pleno de la SCJN, al reconocer que el establecimiento de requisitos encaminados a garantizar que las candidaturas independientes estén desvinculadas de los partidos políticos persigue un fin legítimo.

Así, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas, el Pleno sostuvo que la restricción contenida en el artículo 298 del Código Electoral de Michoacán de Ocampo³³ busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos, [por lo cual] sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a

³³ Artículo 298. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes además de cumplir los requisitos establecidos en este Código, deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.

No podrán ser candidatos independientes:

I. Los que hayan desempeñado, cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, a menos que hayan renunciado al partido, un año antes del día de la jornada electoral; y,

II. Los servidores públicos, que desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva por el Instituto...

SUP-REC-44/2021

los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.

Después, en la acción de inconstitucionalidad 106/2015, el Pleno de la SCJN declaró la invalidez del artículo 247 Código Electoral del Estado de Hidalgo,³⁴ al considerar que, si bien la norma atiende a una finalidad imperiosa constitucionalmente legítima, no constituye la medida menos gravosa disponible, al existir en la misma legislación local otras menos restrictivas para abordar el mismo propósito.

En la misma línea se declaró la validez de la porción normativa que nos ocupa, pues en las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas se estableció que el establecimiento de requisitos para contender por la vía de una candidatura independiente persigue un fin legítimo.

Por su parte, esta Sala Superior en el SUP-JDC-1163/2017 resolvió que basta con que un militante de un partido político renuncie a su afiliación un día antes de presentar el escrito de manifestación de intención de contender de manera independiente para poder participar en el proceso de elección.

Lo anterior al considerar que lo estipulado en el artículo 201, fracción I del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla³⁵ constituye una

³⁴ Artículo 247. Los dirigentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes, a menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro; asimismo, no podrán solicitar su registro como Candidatos Independientes los ciudadanos que participaron en algún procedimiento interno de selección de candidatos de algún partido político, dentro de los dos procesos locales electorales inmediatos anteriores y que en el proceso actual aspiren a obtener una candidatura independiente.

³⁵ Artículo 201 bis [...]

No podrán ser candidatos independientes las personas que:



restricción desproporcionada para el fin que legítimamente protegen este tipo de normas, que es evitar que las personas que presumiblemente gozan de fuerza partidista por su dirigencia, representación o disposición de la estructura partidista, pueden trasladar a la vía independiente y defraudar con ello una institución que tiene la finalidad de constituirse en la vía ciudadana para el acceso al poder público.

Como puede observarse, independientemente de si las porciones objeto de análisis fueron validadas o invalidadas, tanto la SCJN como esta Sala Superior han reconocido que el establecimiento de requisitos que buscan garantizar la desvinculación de las candidaturas independientes con los partidos políticos persigue un fin constitucionalmente legítimo.

5. Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 21, fracción II de la Constitución Política del Estado de Chihuahua

En el caso particular se analiza la constitucionalidad del artículo 21, fracción II de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en el cual se establece que, para contender por la vía de las candidaturas independientes, es requisito “[...] no ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, **ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular**

I.- Sean o hayan sido, presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse; [...]

SUP-REC-44/2021

postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior [...]”.

Para analizar la constitucionalidad de dicha porción normativa, la doctrina nos provee de diferentes metodologías de análisis. Una de las más utilizadas es el test de proporcionalidad, el cual es un método que sirve para valorar la proporcionalidad de las restricciones legales a derechos fundamentales.

Conforme a este test, primero debe evaluarse si la restricción objeto de análisis persigue un fin legítimo sustentado constitucionalmente. Posteriormente, debe ponderarse si la restricción es necesaria, idónea y proporcional en sentido estricto para alcanzarlo.³⁶

En caso de no cumplir con estos cánones, la restricción resultará desproporcionada y, por ende, inconstitucional e inconvencional.

En mi opinión, la porción normativa objeto de análisis no resiste un examen de proporcionalidad, pues si bien, como ya se abordó, el establecimiento de requisitos que buscan garantizar la desvinculación de las candidaturas independientes con los partidos políticos persigue un fin constitucionalmente legítimo, en el caso concreto, los requisitos establecidos por el legislador no son una medida idónea ni necesaria para garantizarlo.

Considero que establecer como requisito para acceder a una candidatura independiente no haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior carece de idoneidad, pues no es

³⁶ Véase la jurisprudencia 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”**. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número de registro 2013156, Libro 36, Noviembre de 2016, Pág. 915.



adecuada para garantizar la independencia de la candidatura respecto a un partido político.

Lo anterior, porque la participación de un ciudadano o ciudadana en una elección no necesariamente es un factor que se traduzca en una vinculación de relevancia entre la persona postulada y el partido político; además, es irrelevante para efectos de analizar si pertenece o no a una estructura partidista, pues es un hecho notorio que los partidos políticos tienen la potestad de nominar candidaturas ajenas a sus filas de militantes.

Asimismo, la idoneidad de esa medida debe analizarse tomando en consideración el contexto de transición de un sistema electoral de monopolio partidista a uno que permite las candidaturas independientes, pues antes de la reforma constitucional de dos mil doce, la única forma de contender por un cargo de elección popular era ser postulado o postulada por un partido político, ya fuera como militante o como ciudadano o ciudadana ajena al instituto político.

Por tanto, muchas personas cuya única vía para aspirar a un cargo de elección popular fue ser postuladas por un partido político se encontraban dentro de este supuesto de inelegibilidad, sin que ello signifique que tengan un vínculo de relevancia con el partido político, pues solo utilizaron su plataforma electoral para ejercer su derecho a ser votados.

Reconocer la validez de dicho requisito implicaba obligar a personas que no tienen ningún vínculo partidario a suspender por un proceso electoral sus actividades políticas, lo cual es claramente irracional y nada tiene que ver con el fin legítimo que se persigue.

SUP-REC-44/2021

Además, ello se vuelve un mecanismo de control de los partidos políticos que durante décadas monopolizaron nuestro sistema electoral, pues el establecimiento de ese tipo de requisitos limita la libre participación a través de vías que no impliquen utilizar la plataforma electoral de agrupaciones políticas y termina por hacer nugatoria la finalidad principal de la reforma constitucional de dos mil doce, que fue abrir el sistema político a la ciudadanía y promover su participación.

Además, el fin constitucionalmente legítimo consistente en la desvinculación del partido político no obedece a una suerte de pureza o esencia de las candidaturas independientes, sino al hecho de que lo que se busca es que una persona no puede beneficiarse de la plataforma política de un partido político habiéndose postulado por la vía de las candidaturas independientes.

Así, el establecimiento del requisito consistente en no haber sido postulado a un cargo de elección popular por un partido político no se adecua a la finalidad perseguida, al ser un supuesto que no refleja necesariamente un vínculo de trascendencia con un partido político y solo beneficia a éstos al impedir que las personas puedan participar a través de la vía independiente.

Ello guarda congruencia con el criterio sostenido por esta Sala Superior en el SUP-JDC-1163/2017, en el que estableció que se considera razonable y proporcional que los militantes, afiliados o equivalentes, se desafilien o separen de su partido político, al menos un día antes de la presentación del escrito de manifestación de intención para ser registrado candidato independiente, ante el órgano administrativo electoral, en tanto que, con ello se garantiza la postulación de candidaturas independientes y permite razonablemente una separación material y cierta, de manera que, de ser el caso, al momento del registro de candidatura el aspirante respectivo pueda contar con el apoyo ciudadano requerido y cumpla el requisito negativo consistente en la separación partidista apuntada, con lo cual se maximiza el ejercicio efectivo del derecho fundamental de ser votado.



De ahí que sostengo que la medida no es idónea para garantizar el fin constitucionalmente legítimo, pues resulta sobreinclusiva, abona a una postura esencialista de las candidaturas independientes y no atiende al pasado de monopolio partidista que hasta dos mil doce vivió nuestro país.

En todo caso, cabría reflexionar en si una restricción como la expuesta solamente tendría justificación tratándose de las personas postuladas por un partido político o coalición y que efectivamente fueron electas y que desempeñaron el cargo, lo cual sí podría ser un indicador objetivo sobre un vínculo de mayor relevancia.

A mayor abundamiento, la medida tampoco supera el escrutinio de necesidad, pues dentro de nuestro sistema jurídico existen diversas medidas menos gravosas para la ciudadanía que pueden servir para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo.

Por ejemplo, el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 106/2015 reconoció que existen medios preventivos, correctivos y sancionatorios para evitar el contubernio e indebida influencia de los partidos políticos o de cualquier institución u organización extraña a la candidatura independiente.

Así, el legislador puede establecer obligaciones a cargo de los y las aspirantes y de las candidaturas independientes registradas en materia de transparencia, así como un complejo listado de prohibiciones, tendientes a evitar que acepten recursos de partidos políticos, de actuar en su nombre, de ser parte de ellos o de competir por ellos. Asimismo, pueden establecerse obligaciones a su cargo dirigidas a diferenciar la propuesta

SUP-REC-44/2021

política de esas candidaturas de los partidos políticos, esto con el objetivo de evitar confusiones de la ciudadanía.

De hecho, en el caso del estado de Chihuahua, la Ley Electoral local establece ya una serie de obligaciones de transparencia y fiscalización que tienen por objeto garantizar que las candidaturas independientes estén desvinculadas de la influencia de algún partido político.³⁷

Por todo lo anterior, es que no comparto el criterio sostenido por el Pleno de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas, pues considero que la restricción aplicada en el caso concreto, establecida en el artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua no supera un análisis de proporcionalidad y, por tanto, es inconstitucional.

6. El sistema de precedentes obligatorios en México como una limitante a la facultad de realizar control concreto de constitucionalidad

Ahora bien, pese a que no se comparte el criterio sostenido por el Pleno de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas, es conveniente precisar que es de observancia obligatoria para los órganos jurisdiccionales entre los que están las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior se debe a que, en el sistema jurídico mexicano, tratándose de leyes electorales, existen dos tipos de control de constitucionalidad: *i)* el denominado control abstracto que compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y *ii)* el control concreto, que corresponde tanto a las Salas del

³⁷ Véase el Capítulo Cuarto “De la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y candidatas o candidatos, actuando con facultades delegadas” de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.



Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como a las distintas autoridades electorales locales, en el ámbito de su competencia.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los criterios jurisprudenciales dictados por el Pleno de la SCJN son vinculantes para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se haya llevado a cabo a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

En ese sentido, la SCJN ha determinado que los razonamientos que sustenten las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por lo menos por ocho votos, constituyen un criterio jurisprudencial, el cual resulta obligatorio para Tribunal Electoral en lo general o para cada una de las Salas en lo particular, conforme a lo previsto en el mencionado artículo 235, de la aludida Ley Orgánica.

Así, si bien las diferentes Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden realizar control concreto de constitucionalidad en los casos de su conocimiento; dicha facultad está acotada por la jurisprudencia de la SCJN que deriva de acciones de inconstitucionalidad en las que se haya declarado la validez o invalidez de porciones normativas que resulten exactamente aplicables al caso concreto.

En el asunto que nos ocupa, se actualiza ese supuesto, pues de la cadena impugnativa se desprende que al recurrente le causa afectación la aplicación de una porción normativa que ya fue objeto de análisis constitucional por parte del Pleno de la SCJN y que fue declarada válida, por lo cual es de obligatoria aplicación para esta Sala Superior.

SUP-REC-44/2021

En ese sentido, podemos afirmar que en México existe un sistema de precedentes obligatorios.

Uno de los beneficios de ello es que los precedentes representan fuentes importantes de racionalización, uniformidad, predictibilidad e igualdad de tratamiento de los asuntos. Sin embargo, para que ello suceda es necesario que sean precedentes con cierta **unicidad** y que tengan cierta autoridad e influencia.³⁸

Uno de los principales problemas es que existe un abismo entre las sentencias de la SCJN y los demás tribunales, en donde la primera emite sus criterios abstractos y obligatorios para los demás, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del país, al aplicar las normas a los casos concretos, parecieran desempeñar una función mecánica.³⁹

Lo anterior resulta importante en los casos en que el precedente obligatorio no resiste un nuevo examen de constitucionalidad, ya sea por la misma evolución del sistema jurídico, por la adquisición de nuevas obligaciones internacionales por el Estado; o bien, por ciertas circunstancias relevantes que rodean el caso concreto y que no pudieron ser valoradas tratándose de un análisis en abstracto.

De esa forma, se incide en el margen para realizar un control concreto de constitucionalidad por parte de esta Sala Superior, y ello tiene como consecuencia que se sigan aplicando precedentes que no superan un nuevo análisis de constitucionalidad o que contienen ciertos elementos fácticos de relevancia que permiten apreciar que se trata de restricciones

³⁸ Fernández Fernández, Vicente. (2016). La justicia de los precedentes: ¿Invasión a la independencia y autonomía del juzgador?. Revista de derecho (Valdivia), 29(2), 9-33. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502016000200001>

³⁹ Ídem.



que no son del todo idóneas o que causan afectaciones desproporcionadas, como considero que sucede en este caso.

Si bien las figuras de la interrupción, la modificación, la sustitución y la superación de la jurisprudencia son mecanismos que permiten el cambio de los precedentes, tampoco se puede negar que el diseño institucional de nuestro sistema jurídico no permite el dinamismo que se requiere.

En suma, a pesar de que no se comparte el precedente sostenido por el Pleno de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas, debido al sistema de precedentes obligatorios que tenemos en México, esta Sala Superior está impedida para realizar control concreto de constitucionalidad.

Con base en las razones expuestas, emito el presente voto razonado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.