



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS

TERCEROS INTERESADOS: MORENA, FRANCISCO XAVIER NAVA PALACIOS, ALICIA NAYELI VÁZQUEZ MARTÍNEZ Y ALFREDO LUJAMBIO CATAÑO

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ANA CECILIA LÓPEZ DÁVILA, OLIVIA Y. VALDEZ ZAMUDIO Y SERGIO IVÁN REDONDO TOCA

AUXILIARES: ALBERTO DE AQUINO REYES, CLAUDIA ELVIRA LÓPEZ RAMOS, PAULA DAVOGLIO GOES, MARÍA PAULA ACOSTA VÁZQUEZ, HUMBERTO HERNÁNDEZ SALAZAR Y PABLO DENINO TORRES

Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veintiuno

Sentencia que confirma, por distintas razones, lo resuelto por la Sala Regional Monterrey en el expediente **SM-JRC-41/2021 y sus acumulados**, pues la regla de acceso a la reelección prevista en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

Mexicanos, relativa a la desvinculación del partido o partidos postulantes antes de la mitad del mandato para poder ser postulado al mismo cargo, por un partido político distinto, no es aplicable a munícipes no militantes.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES.....	3
2. POSIBILIDAD DE SESIONAR POR VIDEOCONFERENCIA.....	5
3. COMPETENCIA.....	5
4. ACUMULACIÓN	6
5. REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES Y ESPECIALES.....	6
6. TERCEROS INTERESADOS	11
7. ESTUDIO DE FONDO	16
7.1. PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO	16
7.2. SÍNTESIS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA Y DE LAS DEMANDAS ANTE ESTA INSTANCIA.....	17
7.3. ESTUDIO DE FONDO	21
7.3.1. MODELO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA MEDIANTE ELECCIÓN SUCESIVA O REELECCIÓN.....	22
7.3.2. FINALIDADES DE LA REGLA DE SEPARACIÓN COMO LÍMITE AL ACCESO A LA REELECCIÓN.....	30
7.3.3. FORMAS DE INTERPRETAR LAS RESTRICCIONES EN MATERIA DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	34
7.3.4. CASO CONCRETO: ¿LA REGLA DE SEPARACIÓN APLICA A MUNÍCIPES NO MILITANTES?	36
8. RESOLUTIVOS	52

GLOSARIO

Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
Instituto local:	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de San Luis Potosí
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley local:	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
MORENA:	Partido político MORENA
PAN:	Partido Acción Nacional
PCP:	Partido Conciencia Popular
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí

1. ANTECEDENTES

1.1. Postulación en el proceso electoral 2017-2018. La alianza integrada por el PAN y Movimiento Ciudadano postuló a Francisco Xavier Nava Palacios, Alicia Nayeli Vázquez Martínez y Alfredo Lujambio Cataño, como **candidatos externos** a presidente municipal, síndica segunda y primer regidor de representación proporcional, respectivamente, para el Ayuntamiento de San Luis Potosí, quienes resultaron electos para dichos cargos.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

1.2. Inicio del proceso 2020-2021. El treinta de septiembre de dos mil veinte, el Instituto local convocó a la elección de la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos, en San Luis Potosí¹.

1.3. Postulación en el proceso 2020-2021. El veintiocho de febrero, MORENA registró a Francisco Xavier Nava Palacios, Alicia Nayeli Vázquez Martínez y a Alfredo Lujambio Cataño para contender, en la modalidad de reelección, por el cargo de presidente municipal, síndica segunda y primer regidor, respectivamente, en el Ayuntamiento de SLP. El veintiuno de marzo siguiente, el Instituto local aprobó el referido registro.

1.4. Impugnación local y revocación de los registros (TESLP-RR-26/2021 y acumulados). Ante diversas impugnaciones interpuestas por el PRI, PAN, PRD, PVEM y PCP, el Tribunal local determinó revocar el registro de Francisco Xavier Nava Palacios, así como los de Alicia Nayeli Vázquez Martínez y Alfredo Lujambio Cataño.

Lo anterior, por considerar que los tres incumplían con los requisitos necesarios para ser electos de forma consecutiva, dado que no se desvincularon de forma oportuna del partido que los postuló en el proceso electoral local pasado.

1.5. Impugnación ante la Sala Regional Monterrey y confirmación de los registros (SM-JRC-41/2021 y acumulados). El veintitrés de abril la autoridad responsable resolvió revocar la determinación local, pues

¹ ACUERDO DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL REGISTRO DE ASPIRANTES A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES PARA LOS CARGOS DE GUBERNATURA DEL ESTADO, DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA Y AYUNTAMIENTOS PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2020-2021.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

consideró que el artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución general solo se refiere a militantes, por lo que dicha restricción no debe aplicarse a quienes resultaran electos sin haber sido militantes de alguno de los partidos que los postuló.

1.6. Recurso de reconsideración. El veintisiete de abril, el PAN, PRD, PVEM y PCP impugnaron la decisión de la Sala Regional Monterrey ante esta Sala Superior.

1.7. Turno y trámite de los recursos. El veintisiete de abril, el magistrado presidente de la Sala Superior turnó los expedientes al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien en su oportunidad radicó, admitió y cerró la instrucción de los expedientes en la ponencia a su cargo.

2. POSIBILIDAD DE SESIONAR POR VIDEOCONFERENCIA

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020², 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 videoconferencia, hasta que el pleno determine alguna cuestión distinta.

3. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración en el que se impugna una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional, con fundamento en la competencia exclusiva prevista en los artículos 189,

² Aprobado el primero de octubre y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece siguiente.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 61, apartado 1, fracción b, y 64 de la Ley de Medios.

4. ACUMULACIÓN

Del análisis de las demandas respectivas se advierte que existe conexidad de la causa, puesto que en todos los juicios se controvierte la resolución dictada por la Sala Regional Monterrey en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados que revocó la decisión del tribunal local, identificada con el número de expediente TESLP-RR-26/2021 y acumulados.

Por tanto, al tratarse de la misma autoridad responsable y el mismo acto reclamado y a fin de evitar que se dicten resoluciones contradictorias, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-REC-323/2021, SUP-REC-324/2021 y SUP-REC-325/2021, al diverso SUP-REC-322/2021, por ser este el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.

En virtud de esto, se debe agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los expedientes acumulados³.

5. REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES Y ESPECIALES

Son procedentes los recursos de reconsideración porque reúnen los requisitos formales, generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 9, 61, párrafo 1, inciso b), 63, 65 y 66, de la Ley de Medios.

³ Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



5.1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito y en ellas se hace constar el nombre y firma de los representantes de los recurrentes, además del domicilio para oír y recibir notificaciones. Igualmente, se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que basan su impugnación, así como los agravios y los preceptos presuntamente violados.

5.2. Oportunidad. De acuerdo con las constancias que obran en autos, los recursos se promovieron dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, apartado 1 de la Ley de Medios, en el entendido que, como el asunto está relacionado con el proceso electoral de San Luis Potosí, todos los días y horas se consideran como hábiles⁴.

Por lo tanto, la presentación de las demandas se hizo de forma oportuna como se observa en la siguiente representación gráfica:

Abril 2021				
Viernes 23	Sábado 24	Domingo 25	Lunes 26	Martes 27
Emisión de la sentencia en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados	Notificación de la sentencia en estrados	Primer día del plazo	Segundo día del plazo	Tercer día del plazo y presentación de las demandas

5.3. Legitimación, personería e interés. Se cumple con los requisitos, porque los recurrentes, el PAN, PCP, PRD y PVEM, tuvieron el carácter de parte actora en la instancia primigenia. En el caso del PVEM, además, compareció como tercero interesado ante la autoridad responsable.

⁴ Artículo 7, apartado 1, de la Ley de Medios.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

La Sala Superior considera que los partidos políticos cuentan con interés jurídico, porque la sentencia impugnada revocó la del Tribunal local, que les había concedido su pretensión de revocar el registro de algunos de los integrantes de la planilla postulada por MORENA, para el Ayuntamiento de San Luis Potosí.

De la misma forma, se tiene por acreditado el interés legítimo de los partidos recurrentes porque se ha reconocido que estas instituciones, como entidades de interés público, están facultadas para controvertir válidamente los actos que puedan afectar los principios de constitucionalidad y legalidad de los procesos electorales en los que participan, ya que, de entre sus funciones, se encuentra la promoción de la participación ciudadana en procesos de elección popular que respeten los principios democráticos⁵.

5.4. Definitividad. El requisito se cumple, pues el recurso de reconsideración es la única vía que procede para impugnar las sentencias de fondo emitidas por las salas regionales.

5.5. Requisito especial de procedencia. Esta Sala Superior considera que también se satisface el requisito especial de procedencia porque los recurrentes impugnan una sentencia de fondo, dictada por una sala regional, en la cual subsiste un tema de constitucionalidad.

Ello, de acuerdo con la Jurisprudencia 26/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**⁶; y la

⁵ Jurisprudencia 15/2000 de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.** Consultable en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

⁶ Consultable en *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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

diversa Jurisprudencia 12/2014, 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 IMPUGNADOS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN**⁷.

El requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración se considera actualizado cuando las salas regionales realicen una interpretación directa de preceptos constitucionales en sus fallos. Es decir, cuando al resolver una controversia, establecen el alcance del texto fundamental y le dan un sentido específico.

El requisito especial también se actualiza cuando los recurrentes en el medio de impugnación aleguen la omisión de las salas regionales de realizar un debido análisis de constitucionalidad de normas generales impugnadas con motivo de su aplicación. Esto, con la finalidad de garantizar un control de constitucionalidad reforzado en la aplicación de normas señaladas como inconstitucionales.

En el presente asunto concurren ambos supuestos. En primer lugar, al resolver el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados, la Sala Regional Monterrey realizó una interpretación directa del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución general, en el cual se prevé la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional.

Esto es así, ya que, en primer lugar, la Sala Regional Monterrey determinó que cuando las personas sin militancia acceden a un cargo de elección popular de aquellos que son susceptibles de ser considerados para una

⁷ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

elección consecutiva, pueden ser postuladas por un partido político distinto a aquél por el que contendieron de forma originaria, siempre y cuando no hubieran adquirido alguna militancia partidista, ya que no se encuentran sujetos a cumplir con la regla de preservación de la afiliación partidista.

De acuerdo con la autoridad responsable, los candidatos que hubieran accedido a algún cargo público al interior de los ayuntamientos sin ser militantes de un partido político, se encuentran en una situación excepcional frente a la condicionante establecida en el artículo 115 de la Constitución federal, según la cual los servidores que busquen reelegirse deberán hacerlo por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hayan postulado, salvo que hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Según la Sala Regional Monterrey, este caso de excepción deriva de que la visión conforme a la cual el derecho a la postulación para la reelección consecutiva es una potestad exclusivamente relacionada con la preservación de una relación de militancia partidista es restrictiva, en la medida en que deja de lado tanto el derecho del ciudadano que puede buscar la postulación para ser electo por un mandato consecutivo como el fin último de la postulación para la elección consecutiva, que es el de mantener un vínculo entre votantes y servidores públicos de elección popular.

En segundo lugar, los partidos recurrentes sostienen, en esencia, que la sala responsable realizó un indebido estudio de constitucionalidad, ya que la restricción prevista en el artículo 115 de la Constitución general opera con independencia de si la persona que busca reelegirse fue electa siendo militante de algún partido político o no, ya que lo que busca proteger la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

norma es el derecho de autodeterminación del partido que la postuló de forma primigenia.

En este sentido, se argumenta que la autoridad responsable fue omisa en analizar con profundidad los alcances de la restricción constitucional pues se limitó a señalar que, al no ser militante, en automático la restricción constitucional no resulta aplicable.

6. TERCEROS INTERESADOS

Durante la tramitación del presente expediente el partido político MORENA, Francisco Xavier Nava Palacios, Alicia Nayeli Vázquez Martínez y Alfredo Lujambio Cataño comparecieron como terceros interesados. Por tanto, se analiza su procedencia.

6.1. MORENA

6.1.1. Forma. El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo se hace constar la denominación del tercero interesado, un domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.

6.1.2. Oportunidad. Se estima satisfecho este requisito, en atención a que MORENA compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de las demandas de los recursos de reconsideración que se resuelven, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

Lo anterior, ya que de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación de los Recursos de Reconsideración SUP-REC-322/2021, SUP-REC-323/2021, SUP-REC-324/2021 y SUP-REC-325/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicación finalizaron el día

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

treinta de abril; por lo que, si los escritos de comparecencia en los cuatro medios de impugnación fueron presentados **el día veintinueve de abril** en diferentes horarios, resulta evidente su oportunidad.

6.1.3. Legitimación y personería. MORENA está legitimado para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, puesto que tiene un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretenden los hoy actores. Mientras que los recurrentes buscan la revocación de la sentencia impugnada, MORENA pretende que esta se confirme.

Además, se tiene por reconocida la personería de Fernando Escalona Herrera, como representante propietario de MORENA, ante el Comité Municipal de San Luis Potosí, del Instituto local.

6.2. Francisco Xavier Nava Palacios

6.2.1. Forma. El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo se hace constar el nombre del tercero interesado, un domicilio para recibir notificaciones y su firma autógrafa.

6.2.2. Oportunidad. Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el ciudadano compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de las demandas de los recursos de reconsideración que se resuelven, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

Lo anterior, ya que de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación de los Recursos de Reconsideración SUP-REC-322/2021, SUP-REC-323/2021, SUP-REC-324/2021 y SUP-REC-325/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicación finalizaron **el día**



treinta de abril, por lo que si los escritos de comparecencia en los cuatro medios de impugnación fueron presentados **el día veintinueve de abril**, en diferentes horarios, resulta evidente su oportunidad.

6.2.3. Legitimación. El ciudadano está legitimado para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, puesto que tiene un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con la pretensión de los hoy actores. Mientras que los recurrentes buscan la revocación de la sentencia impugnada, Francisco Xavier Nava Palacios pretende que esta se confirme.

6.3. Alicia Nayeli Vázquez Martínez

6.3.1. Forma. El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo se hace constar el nombre de la tercera interesada, un domicilio para recibir notificaciones y su firma autógrafa.

6.3.2. Oportunidad. Se estima satisfecho este requisito, en atención a que la ciudadana compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de las demandas de los recursos de reconsideración que se resuelven, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

Lo anterior, ya que de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación de los Recursos de Reconsideración SUP-REC-322/2021, SUP-REC-323/2021 y SUP-REC-324/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicación finalizaron **el día treinta de abril**, por lo que si los escritos de comparecencia en los tres medios de impugnación fueron presentados **el día veintinueve de abril** en diferentes horarios, resulta evidente su oportunidad.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

6.3.3. Legitimación. La ciudadana está legitimada para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, puesto que tiene un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con la pretensión de los hoy actores. Mientras que los recurrentes buscan la revocación de la sentencia impugnada, Alicia Nayeli Vázquez Martínez pretende que esta se confirme.

6.4. Alfredo Lujambio Cataño

6.4.1. Forma. El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo se hace constar el nombre del tercero interesado, un domicilio para recibir notificaciones y su firma autógrafa.

6.4.2. Oportunidad. Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el ciudadano compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de las demandas de los recursos de reconsideración que se resuelven, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

De lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación de los Recursos de Reconsideración SUP-REC-322/2021, SUP-REC-323/2021 y SUP-REC-324/2021, se advierte que las setenta y dos horas de publicación finalizaron **el día treinta de abril**, por lo que si los escritos de comparecencia en los tres medios de impugnación fueron presentados **el día veintinueve de abril** en diferentes horarios, resulta evidente su oportunidad.

6.4.3. Legitimación. El ciudadano está legitimado para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, ya que tiene un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con la pretensión de los hoy actores. Mientras que los



recurrentes buscan la revocación de la sentencia impugnada, Alfredo Lujambio Cataño pretende que esta se confirme.

6.5. Causales de improcedencia invocadas por la y los terceros interesados. En los escritos presentados se argumenta esencialmente que los recursos de reconsideración son improcedentes, pues los recurrentes alegan que la Sala Regional Monterrey realizó una interpretación incorrecta del artículo 115 constitucional. En este sentido, según los terceros interesados, el recurso de reconsideración no es el recurso apropiado para controvertir la interpretación realizada por la autoridad responsable.

Igualmente, señalan que los agravios relativos a la no actualización de la simultaneidad en la participación de dos procesos de selección de candidaturas por parte de Francisco Javier Nava Palacios se refieren a un análisis de legalidad realizado por la autoridad responsable, con relación a la valoración y acreditación de los hechos materia de la controversia.

Finalmente, mencionan que en el caso tampoco se alega la existencia de una indebida actuación que viole las garantías esenciales del debido proceso; un error evidente e incontrovertible que sea determinante para el sentido de la sentencia cuestionada, ni que en el caso se hubiese inaplicado alguna norma, pues esto último solamente se actualiza cuando del propio contexto de la sentencia se advierta que se privó de efectos jurídicos a un precepto legal.

Al respecto, esta Sala Superior considera que lo planteado por la y los terceros interesados respecto a que el recurso de reconsideración no es el medio de impugnación idóneo para controvertir la interpretación que la Sala Regional hizo respecto del artículo 115 de la Constitución federal es incorrecto.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

Con independencia de si los hoy recurrentes o, en su caso, los terceros interesados, estiman que la interpretación realizada por la autoridad responsable fue incorrecta o no, la interpretación de los alcances de un precepto constitucional por parte de la Sala Regional Monterrey es una razón suficiente para la procedencia del recurso de reconsideración, según lo dispuesto en la Jurisprudencia 26/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**⁸, como se explicó en el apartado de la procedencia del medio.

7. ESTUDIO DE FONDO

7.1. Problema jurídico y metodología de estudio

Como se sostuvo en el estudio de procedencia, en el asunto subsiste un problema de constitucionalidad, según se justifica más adelante, que debe ser atendido mediante este recurso de reconsideración.

Así, la pregunta jurídica que se debe responder es si la regla prevista en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, es aplicable también a los candidatos externos o no militantes.

La regla constitucional, replicada a nivel local, establece que la postulación consecutiva, o a través del método de la reelección, solo podrá realizarse por el mismo partido o partidos que hubieran postulado al funcionario electo, salvo que este hubiera renunciado o perdido su **militancia** antes de la mitad de su mandato.

⁸ Consultable en *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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Por tanto, para delimitar los alcances de la norma será necesario realizar un análisis, tanto de la finalidad constitucional de la figura de la reelección, así como del objetivo de la regla de separación, entendidas como finalidades distintas entre sí, pero que se complementan al interior de la norma.

Lo anterior, pues, una vez definidos los objetivos constitucionales de la figura como de la necesidad de la desvinculación, se podría establecer si la misma pudiera ser aplicable a municipales que hubiesen sido postulados por un partido o por diversos partidos políticos, como candidatos externos o no militantes.

No obstante, antes de entrar al estudio de fondo, es necesario sintetizar la resolución impugnada, así como los agravios de los recurrentes para poder definir cuáles agravios no se pueden atender en esta vía, por no tratar temas que impliquen algún estudio de constitucionalidad.

7.2. Síntesis de la sentencia impugnada y de las demandas ante esta instancia

7.2.1. Consideraciones de la Sala Regional Monterrey en el SM-JRC-41/2021 y acumulados

La Sala Regional Monterrey revocó la sentencia dictada por el Tribunal local en el expediente TESLP-RR-26/2021, al considerar válidos los registros de Francisco Xavier Nava Palacios, Alicia Nayeli Vázquez Martínez y Alfredo Lujambio Cataño, como candidatos de MORENA para reelegirse en sus cargos de presidente municipal, síndica segunda y primer regidor de representación proporcional, respectivamente, del ayuntamiento de San Luis Potosí.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

La determinación de la autoridad responsable se basó, fundamentalmente, en que, conforme al artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, las personas que hubieran sido postuladas sin contar con militancia partidista pueden ser postuladas válidamente para una elección consecutiva por un partido político distinto.

Por tal razón, estima que el Tribunal local realizó un análisis inadecuado sobre el contenido del artículo 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución federal, y del 114, fracción I, segundo párrafo de la Constitución local, así como del 28 y 315 ter, de la Ley local.

Ello, pues determinó que los funcionarios electos no militantes no podrían ser postulados por un periodo adicional debido a que **1)** no fueron postulados nuevamente por los partidos políticos de los cuales fueron candidatos en el proceso anterior (PAN o Movimiento Ciudadano); y **2)** no se deslindaron o renunciaron a su militancia en el plazo necesario para poder ser postulados por un partido distinto.

A consideración de la sala responsable, la barrera establecida en el artículo 115 constitucional, así como en las normas locales que la replican, se refiere única y exclusivamente a las personas militantes, por lo que no puede aplicarse a personas que no tengan el carácter de militantes.

Así, debe entenderse que, si una persona que no es militante de un partido político es postulada y posteriormente electa, podrá aspirar a ser postulada por un periodo adicional incluso por otro partido político, siempre y cuando no hubiera adquirido alguna militancia partidista.

De acuerdo con la autoridad responsable, la existencia de una relación entre la persona originalmente electa a través de una candidatura externa y el partido político o coalición que la postuló en la primera ocasión, no es



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

equiparable a la militancia en la medida en la que esta última genera un vínculo jurídico que establece derechos y obligaciones, mientras que la relación generada por la mera postulación es solamente de carácter político.

Por tanto, la Sala Monterrey confirmó el registro de las candidaturas mediante la modalidad de reelección.

7.2.2. Síntesis de los agravios

Los recurrentes alegan, en esencia, lo siguiente:

- La interpretación del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal fue indebida, ya que la postulación la debe definir el partido que postuló a los funcionarios electos y no el funcionario electo.
- La determinación de la responsable, relativa a que no se acreditó la postulación simultánea de Francisco Xavier Nava Palacios en dos procesos internos de selección de candidatos, es incorrecta.
- La sentencia dictada en el Juicio Ciudadano SUP-JDC-10257/2020 resulta vinculante para resolver el presente asunto, pues se estima que se actualizan los elementos de la eficacia refleja de la cosa juzgada.
- La responsable vulnera su garantía de audiencia pues dictó sentencia sin considerar los escritos de terceros interesados, a pesar de que comparecieron en tiempo y forma.
- La sentencia impugnada no fue exhaustiva, porque se omitió valorar que Alicia Nayeli Vázquez Martínez y Alfredo Lujambio Cataño resultan inelegibles, ya que no se separaron de su cargo noventa días

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

antes de la elección, conforme a lo dispuesto en el artículo 114 de la Constitución local.

- También, se argumenta que la responsable debió pronunciarse respecto de los agravios formulados en la instancia primigenia.

Como se sostuvo en el apartado relativo al planteamiento del problema, únicamente el primero de los agravios implica un tema de constitucionalidad que debe analizarse en este recurso extraordinario.

Respecto del resto, esta Sala Superior advierte que se encuentran encaminados a combatir cuestiones de estricta legalidad que no pueden ser analizadas en el recurso de reconsideración, dada la excepcionalidad de esta vía impugnativa.

Esto es así, puesto que tanto la definición respecto a si uno de los candidatos participó o no de forma simultánea en dos procesos internos de selección de candidatos, la existencia de cosa juzgada, así como la vulneración del derecho de audiencia por no considerar los escritos de terceros interesados, son cuestiones de estricta legalidad, ya que, en su mayoría, atienden a temas probatorios que, de cualquier forma, no resultan en una violación a las garantías del debido proceso.

Así también, en cuanto a la supuesta violación al principio de exhaustividad por parte de la responsable por no analizar la violación a la regla de separación o, con respecto al estudio de los agravios realizados ante la instancia local, de igual manera constituyen cuestiones de estricta legalidad, además de que ni siquiera se trataron de agravios alegados ante la instancia regional.



7.3. Estudio de fondo

Como se adelantó, el análisis planteado respecto a la interpretación asumida por la Sala Regional Monterrey, relativo a que los no militantes no están sujetos a la regla definida en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, se estructurará en los siguientes términos.

En primer lugar, se presentará el modelo de la reelección y cómo la ha entendido tanto la SCJN como esta Sala Superior, para efecto de establecer, en relación con esta figura, cómo se deben interpretar las posibles restricciones a los derechos de participación política.

En segundo lugar, se analizará la norma constitucional interpretada para establecer las finalidades tanto de la reelección como de la regla de separación, para poder acceder a ella por medio de un partido político distinto.

Una vez que se determine el sentido y alcance de la norma constitucional, entonces se podrá analizar si existe la posibilidad de realizar alguna equivalencia funcional en el caso de las y los integrantes de ayuntamientos no militantes, frente a los militantes.

Esto último, permitirá concluir si la interpretación de la Sala Regional Monterrey fue correcta, en el sentido de que evita imponer una restricción injustificada al ejercicio de un derecho político-electoral, o si, por el contrario, esa lectura de la norma constitucional distorsiona el modelo de la reelección, generando distinciones injustificadas entre los sujetos de la norma, según su calidad de militantes, o sus equivalentes, y los no militantes.

A juicio de esta Sala Superior, **no les asiste la razón a los recurrentes**, pues la restricción contenida en la norma constitucional bajo estudio no

puede válidamente extenderse a los y las integrantes de los ayuntamientos no militantes, ya que las funciones que realizan no generan ningún vínculo estrecho o equivalente con el partido político que los postuló, de manera que no cabe hablar de una equiparación a una militancia.

Interpretar la disposición constitucional como lo proponen los recurrentes, implicaría introducir una restricción injustificada al ejercicio del derecho humano a ser votado, en la modalidad de la elección consecutiva.

7.3.1. Modelo de participación política mediante elección sucesiva o reelección

7.3.1.1. Marco normativo

Mediante la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se eliminó del sistema normativo mexicano la restricción a la posibilidad de elección consecutiva o reelección de quienes ocupan los cargos legislativos –a nivel federal o local–, o bien, los relativos a los ayuntamientos de los municipios, previéndose, en los preceptos 59⁹, 115 fracción I¹⁰ y 116 fracción II¹¹, la siguiente regla:

⁹ Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

¹⁰ Artículo 115 [...] I. [...] Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

¹¹ Artículo 116 [...] II [...] Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, **salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

Respecto de los cargos relativos a los ayuntamientos, los preceptos refieren que la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos solamente es por un periodo adicional, en aquellos casos en que el mandato de los ayuntamientos no supere los tres años y que **la postulación solo podrá ser realizada por el partido** o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieran postulado, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

De igual forma, dicho mandato fue replicado en la Constitución local del estado de San Luis Potosí, en su artículo 114, el cual sostiene lo siguiente:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. La competencia del gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los ayuntamientos se compondrán por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad de género electos popularmente por votación directa, quienes podrán reelegirse por un período adicional por el mismo cargo. **La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

Esta regla igualmente se encuentra en los artículos 28 y 315 ter de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí los cuales, en su literalidad, dicen lo siguiente:

ARTÍCULO 28. Los diputados y los miembros de los ayuntamientos podrán ser reelectos.
[...]

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

Los miembros de los ayuntamientos, pueden ser electos por dos periodos consecutivos por el mismo cargo. **La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido político o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o alianza partidaria que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

ARTÍCULO 315 Ter. Los integrantes de los ayuntamientos, presidente municipal, regidores por el principio de mayoría relativa y los síndicos, que busquen la reelección, sólo podrán ser postulados por el mismo cargo por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, y dicha solicitud deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, **salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.** Los regidores de representación proporcional que pretendan la reelección, podrán ser postulados para el mismo cargo de representación proporcional, por el partido político que los registró.

Así, se observa que la reforma constitucional permitió la reelección en los municipios y que impuso una limitante a los y las militantes que hubiesen sido postulados por el partido político al que estuvieran afiliados, pero deseen reelegirse por otro.

7.3.1.2. Implicaciones del modelo de la reelección y forma en la que opera la figura

En el dictamen legislativo de reforma constitucional al artículo 116 en materia de elección consecutiva de legisladores¹², se determinó que la reelección inmediata o elección consecutiva traía aparejadas ventajas como tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán estos los que ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo y ello

¹² DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE GOBERNACIÓN; DE REFORMA DEL ESTADO, DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL, sometido a consideración del pleno de la Cámara de Senadores el cuatro de diciembre de dos mil trece, consultable en la *Gaceta Parlamentaria*, Año XVII, número 3921-II de cinco de diciembre de dos mil quince.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, además de que profesionalizará la carrera pública.

De lo anterior, se advierte que en el modelo de reelección existe una interdependencia entre diversos principios y derechos constitucionales tales como: **a)** el derecho a ser votado de la persona funcionaria pública que tiene la intención de reelegirse; **b)** el principio de autoorganización de los partidos políticos para hacer o no hacer válida la opción de elección consecutiva; y **c)** el derecho a votar de la ciudadanía, en tanto que es ella quien tiene el derecho de decidir sobre la permanencia de sus gobernantes.

Respecto del primer supuesto, es decir, en relación con el derecho a ser votado, la Sala Superior considera que la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a la ciudadana o ciudadano que ha sido electo por un partido político para una función pública, contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su mandato¹³.

No obstante, el derecho a ser votado constituye un derecho humano de base constitucional y convencional, así como de configuración legal, según se desprende del artículo 35, fracción II, de la Constitución federal¹⁴.

¹³ Jurisprudencia 13/2019 de rubro **DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 21 y 22.

¹⁴ Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía: I.- Votar en las elecciones populares; II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

En tal virtud, el derecho a ser votado de la persona servidora pública que esté en aptitud de reelegirse no opera en automático, es decir, no supone que la persona necesariamente deba ser registrada para una candidatura al mismo puesto, sino que es necesario que se cumpla con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal.

A su vez, esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales, como el de autoorganización de los partidos políticos, en el sentido de que se observen las disposiciones estatutarias y los procedimientos internos de selección de candidaturas¹⁵.

En ese sentido, el principio de autoorganización de los partidos políticos cumple una función determinante en la modalidad de elección consecutiva del cargo.

Esa función se desprende del vocablo “podrá” en los artículos 115 y 116 constitucionales. La Sala Superior ha señalado que ese vocablo debe interpretarse como la posibilidad que tienen los partidos políticos de elegir entre hacer o no válida la opción de elección consecutiva¹⁶, con base en su derecho constitucional de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral¹⁷.

ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. [...]

¹⁵Jurisprudencia 13/2019 de rubro **DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 21 y 22.

¹⁶ SUP-JDC-35/2018 Y ACUMULADOS

¹⁷ Artículo 35. [...] II [...]El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. [...]



Por lo tanto, la elección consecutiva como una modalidad del derecho a ser votado se proyecta como una situación contingente (que puede o no suceder) y, por tanto, no constituye un derecho adquirido de los servidores públicos por el hecho de haber resultado electos para una primera ocasión.

Por el contrario, dentro del nuevo procedimiento de elección de candidaturas, se deben observar las reglas y mecanismos conducentes para la postulación. En este proceso, confluyen aspectos relevantes como la estrategia política de competitividad, los resultados del ejercicio de gobierno, el contexto histórico y social de la demarcación, distrito o territorio que se gobierna, el resto de los derechos fundamentales en juego y otros principios del régimen democrático.

En ese sentido, el derecho a una postulación partidista presupone la satisfacción de diversas condiciones normativas y políticas. La experiencia indica que la postulación a una candidatura por parte de un partido político o coalición supone una serie de procesos internos de selección, así como de acuerdos, consensos o vínculos políticos que permiten que una persona acceda a una candidatura, todo lo cual puede implicar tiempo, esfuerzos personales y construcción de apoyos partidistas.

Estos elementos, propios de la autoorganización del partido político, se toman en cuenta como factores que pueden incidir en la elección o el rechazo de la postulación de los funcionarios que pretenden nuevamente ocupar el cargo por un periodo igual y en la procedencia o no de la postulación consecutiva de quien ya ocupa el cargo¹⁸.

¹⁸ Véase SUP-JDC-1173/2017.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

El principio de autoorganización de los partidos políticos no es absoluto y no implica que los partidos tengan una facultad arbitraria para disponer de sus candidaturas. Las evaluaciones y consideraciones que tomen en cuenta los partidos para negarle a cualquier ciudadana o ciudadano la posibilidad de ser postulados nuevamente, encuentran su límite en las normas estatutarias que regulan la democracia interna de órgano político, así como en el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación. Estas circunstancias justifican, en su caso, que a una organización como lo son los partidos políticos, pueda imponérsele límites en su actuación y funcionamiento.

Por lo tanto, el hecho de que una candidatura hubiera obtenido el triunfo en un proceso de selección interna y, en consecuencia, el derecho a ser postulado bajo la modalidad de elección consecutiva no es suficiente para ejercer el derecho a ser votado y realizar el principio de autoorganización del partido político.

Estas candidaturas pueden ser desplazadas por el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, si se advierte que el partido no cumple con su deber constitucional de respetarles el derecho a la postulación, o si existe una medida especial implementada por el legislador o las autoridades administrativas electorales para acelerar o garantizar la participación de los grupos históricamente discriminados en la postulación de candidaturas que deban ser respetadas por los partidos políticos.

Entonces, el correcto entendimiento de la elección consecutiva como modalidad del derecho a ser votado, significa que no es automático, sino que implica que los partidos políticos, de manera razonada, realicen un examen en cada caso concreto de la posibilidad de su postulación, frente a la armonización de un conjunto de situaciones, derechos y principios que convergen en la decisión, lo cual puede producir que, en determinados



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

casos, la citada modalidad pueda quedar desplazada en aras de alcanzar otros objetivos constitucionales.

Por otra parte, el modelo de elección consecutiva se vincula con el derecho a votar de la ciudadanía. La Sala Superior ha considerado que la reelección se constituye como un mecanismo que refuerza la democracia en la medida que es utilizada por parte de los electores para premiar o rechazar una determinada gestión de un cargo de elección popular¹⁹.

La posibilidad de la reelección inmediata permite que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación o, en su caso, de rechazo, a su labor.

Con la reelección consecutiva, se aspira a que mejoren aspectos como la gestión de las y los gobernantes, la rendición de cuentas, la continuidad de las decisiones en la labor legislativa, con lo que se mejorarán los resultados para la ciudadanía y se motivará a la profesionalización de los servidores públicos.

Bajo esa perspectiva, un elemento fundamental que la ciudadanía considera al momento de votar consiste precisamente en la evaluación de la gestión realizada por el candidato que se pretende reelegir.

Por lo tanto, la dimensión colectiva de la reelección se refleja en el derecho de la ciudadanía, en tanto que son las y los ciudadanos quienes tienen el derecho de decidir sobre la permanencia de sus gobernantes y, en el caso,

¹⁹ Véase SUP-REC-59/2019.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

sobre si reelegir o no a sus actuales gobernantes, como un mecanismo de rendición de cuentas.

Sin embargo, esta dimensión colectiva de la elección consecutiva tampoco es una modalidad que opera en automático, ya que, por disposición constitucional, dicha posibilidad está supeditada a los requisitos del derecho a ser votado de la persona funcionaria pública que tiene la intención de reelegirse y, este derecho, a su vez, puede encontrar límites en el principio de autoorganización de los partidos políticos, tal como se explicó en párrafos anteriores.

En suma, el modelo constitucional de participación de elección sucesiva o reelección constituye una modalidad del derecho a votar y ser votado y, ambos –por determinación constitucional– están supeditados al principio de autoorganización de los partidos políticos.

Sin embargo, este tampoco es absoluto, ya que debe respetar los mecanismos de democracia interna en los procesos de selección de las candidaturas, así como los derechos fundamentales, como, por ejemplo, el de igualdad y no discriminación.

7.3.2. Finalidades de la regla de separación como límite al acceso a la reelección

Partiendo de lo anterior, es necesario analizar de forma integral y, por tanto, sistemática, el precepto constitucional en cuestión, para así identificar los distintos fines que se intentan proteger. Como ya se mencionó, el contenido de la norma es el siguiente:



Artículo 115. ...

I. ...

Las Constituciones de los estados **deberán establecer** la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. **La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

De la regla prevista en el precepto constitucional previamente citado, se desprenden dos enunciados normativos diferentes:

1. **Habilitación de la reelección.** La elección consecutiva en cargos municipales deberá establecerse en las constituciones locales.
2. **Formas de postulación de forma consecutiva.** La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su **militancia** antes de la mitad de su mandato.

El primer enunciado normativo regula de manera general la figura de la reelección a nivel municipal. De igual manera, tanto la SCJN²⁰ como la Sala Superior del TEPJF, además de la propia exposición de motivos de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, coinciden que el objetivo de la reforma era reforzar el vínculo que existe entre el gobernante y el gobernado con el fin de que el electorado pudiera premiar o castigar el desempeño de sus autoridades electas.

²⁰ De entre otras, ver la Acción de Inconstitucionalidad 88/2018.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

Además, la Sala Superior ha considerado que dicha figura es una modalidad del derecho a ser votado²¹.

Contrario a la relativa claridad del primer enunciado normativo, es más difícil identificar el fin de la restricción contenida en el segundo enunciado normativo, ya que no se menciona en la exposición de motivos de la reforma.

Por lo anterior, es necesario analizar la restricción constitucional para derivar cuál es la finalidad de la norma. Sobre ello, Aharon Barak sostiene que si el texto constitucional no contempla disposiciones explícitas sobre los temas que pueden restringir un derecho, se pueden derivar los fines implícitos del resto del texto constitucional y de los aspectos relativos a la naturaleza democrática del derecho²².

Partiendo de esta idea, primero se analizarán los elementos normativos del precepto constitucional para después seguir con los elementos relativos a la naturaleza democrática del valor constitucional que se pretende proteger.

(1) La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, (2) salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

- El primer elemento consiste en la restricción de que la postulación respectiva solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado.
- El segundo elemento establece una excepción a la restricción, si el funcionario electo *renuncia o pierde* su militancia antes de la mitad de su mandato.

²¹ De entre otros, ver las sentencias SUP-JDC-101/2017 y SUP-REC-59/2019.

²² Aharon B. (2017). "Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones", 2017, trad., de Gonzalo Villa Rosas. Lima: Palestra Editores, página 294.



Si se parte del supuesto de que la figura de la reelección es una forma de ejercer el derecho de ser votado, la restricción contemplada en el primer elemento parecería afirmar, a primera vista, que la posibilidad de postularse sucesivamente por un cargo de elección popular requiere necesariamente que exista un vínculo entre el funcionario electo y el partido político que lo postuló en la elección anterior.

Sin embargo, al considerar el segundo elemento del precepto constitucional, bajo una interpretación integral o sistemática y, por tanto, armónica del precepto, se puede concluir que ese vínculo solo es necesario en caso de que: 1) el funcionario electo sea **militante** y 2) no hubiera renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Tomando en consideración estas ideas, se puede concluir que una de las **finalidades** principales de la restricción, desde una perspectiva normativa, **es fortalecer el vínculo entre los partidos políticos y sus militantes.**

Así, se busca fortalecer el sistema de partidos políticos, al ofrecer incentivos para que los partidos políticos postulen candidatos que tengan un vínculo ideológico con ellos y que pertenezcan al partido. **En principio, este vínculo solo se generaría con la militancia.**

Una vez identificado el fin de la restricción, es necesario evaluar cómo operarían estas normas en relación con la calidad del sujeto que desea reelegirse, específicamente, frente al cargo que busca.

Esto es así, pues, según las actividades y las dinámicas del propio cargo público, es lo que permitirá concluir si se genera un vínculo entre el funcionario electo, no militante, y el partido que lo postuló que pudiera ser equivalente, de manera funcional, con la militancia.

7.3.3. Formas de interpretar las restricciones en materia de derechos de participación política

Ahora bien, el derecho a ser votado no constituye un derecho absoluto, sino que se encuentra limitado, de conformidad con el artículo 35, fracción I, de la Constitución federal.

Como lo ha sostenido reiteradamente este órgano jurisdiccional federal, el derecho de la ciudadanía al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su correlativo artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal.

Esto significa que puede ser válidamente regulado por la legislatura ordinaria, siempre que se respete su contenido esencial y, por tanto, sin condiciones que hagan nugatorio su contenido, o bien sean irrazonables, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.

De acuerdo con dicho artículo, existe la facultad legislativa para imponer regulaciones con la finalidad de delimitar a los ciudadanos que reúnan las *calidades* exigidas por la ley²³.

Por el término de *calidades*, la SCJN hace referencia a la propiedad o conjunto de características inherentes a una persona, que permiten calificarlo de una forma determinada²⁴.

²³ El artículo mencionado refiere como derechos de los ciudadanos: “[p]oder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley”.

²⁴ Pleno de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 29/2006 y sus acumulados, Sentencia de 5 de octubre de 2006, págs. 196-198.



Además, la SCJN ha determinado que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente. En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos al significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado.

Los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados con criterios razonables y proporcionales²⁵.

De forma coincidente con lo anterior, la Sala Superior ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho a ser votado deben interpretarse de forma limitativa. Por lo que, para su aplicación, deben cumplir con el principio de legalidad. Es decir, deben estar expresamente previstas en una ley y cumplir el requisito de proporcionalidad²⁶.

El derecho a ser votado debe apreciarse desde la dimensión de su protección. El derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.

A través del derecho al voto, las sociedades adquieren la posibilidad de participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos; involucra la

²⁵ Pleno de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.

²⁶ Tesis LXVI/2016 de rubro **SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL**. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 133 y 134.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

voluntad popular en la libre determinación de las decisiones políticas y potencia la constitución de formas de gobierno democráticas. Cualquier restricción que se imponga a su ejercicio, deberá basarse en criterios objetivos y claros.

En ese sentido, al no ser un derecho absoluto, los Estados pueden establecer ciertas restricciones para condicionar la participación política de la ciudadanía²⁷ que deberán ser razonables²⁸ y deben apearse a los parámetros convencionales del Sistema Interamericano²⁹: *i)* debe satisfacer una necesidad social imperiosa, es decir, estar orientada a un interés público imperativo; que *ii)* de las diversas regulaciones posibles, sea la que en menor grado restrinja el derecho protegido; y, *iii)* que se ajuste estrechamente al logro del objetivo legítimo³⁰.

En consecuencia, es posible establecer normas reglamentarias del ejercicio al voto, siempre y cuando la regulación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir una finalidad legítima, y sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática³¹.

7.3.4. Caso concreto: ¿la regla de separación aplica a munícipes no militantes?

Partiendo de estas premisas, es necesario analizar si, en el caso de los munícipes, la finalidad constitucional de reforzar el vínculo de los **militantes** con el partido político que los postuló puede extenderse válidamente a candidatos externos que hubieran sido electos. O, en otras palabras, debe

²⁷ Corte IDH, Caso Yatama, *Op. Cit.*, párr. 208.

²⁸ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. ° periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrs. 2 a 5.

²⁹ Corte IDH, **Caso Castañeda Gutman vs. México**, *Op. Cit.*, párr. 166.

³⁰ Corte IDH, **Caso Castañeda Gutman vs. México**, *Op. Cit.*, párrs., 185 y 186.

³¹ Corte IDH, **Caso Yatama**, *Op. Cit.*, párr. 148 a 150.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

analizarse si la función y la dinámica las personas integrantes de los municipios, que no sean afiliadas, permite la equiparación funcional a una militancia.

Para lograr este objetivo, se expondrán las diferencias entre militantes y simpatizantes y, después, se analizará si existen casos que puedan justificar la expansión de la restricción para las personas integrantes de los ayuntamientos que hubiesen sido postuladas por un partido político como candidaturas externas.

7.3.4.1. La relación entre el partido y los municipios

Uno de los principales roles de los partidos políticos es el de ser vehículos hacia la gobernanza y la democracia representativa.

Este rol ha tenido que adaptarse a nuevas realidades. Para ello, los partidos se han visto obligados a diversificar las oportunidades de participación política que ofrecen para ir más allá de la militancia y abarcar otras formas de relación con el partido a través de figuras como la de los simpatizantes³² o candidaturas externas.

Mediante la figura de los simpatizantes, los partidos políticos han buscado formalizar el apoyo de los individuos, sin que estos tengan que ir hasta el punto de convertirse necesariamente en miembros o afiliados del partido.

³² Gauja, A. y Grömping, M. (2020). "The expanding party universe: Patterns of partisan engagement in Australia and the United Kingdom." En *Party Politics* 26(6): 822-833.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

La motivación principal detrás de estas redes de simpatizantes es ir más allá de los miembros de base y expandir su apoyo, de tal manera que se puedan movilizar para hacer campaña a favor del partido³³.

En México, la LGPP señala en su artículo 4, párrafo 1, inciso a), que un **militante** o **afiliado** es el ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y electorales, se registra libre e individualmente a un partido político siguiendo las reglas y procesos internos previstos para ese efecto. Esto, independientemente de la denominación que se les dé, su actividad, así como su grado de participación.

De lo anterior se entiende que un ciudadano adquiere la calidad de militante o afiliado si obtiene el registro como tal, ante algún partido político en específico. Este registro dependerá del cumplimiento con las reglas que cada partido defina para tal efecto.

Los y las ciudadanas que obtienen ese reconocimiento como afiliadas o militantes obtienen una serie de derechos y obligaciones. Los derechos a los que, al menos, deben tener acceso se enumeran en el artículo 40, párrafo 1, de la LGPP y son los siguientes:

- **Participar en la organización interna.** Participación en la aprobación de los documentos básicos de los partidos políticos y sus modificaciones, así como en la elección de sus dirigentes, candidatos a puestos de elección popular y en las formas de participación política del partido como coaliciones, fusiones e, incluso, en su disolución.

³³ Gauja, A. (2014). "The construction of party membership." En *European Journal of Political Research*, pág. 10.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

- **Postularse para un cargo de elección popular.** Si las y los militantes cumplen con los requisitos establecidos para ese efecto, se podrán postular en los procesos internos de selección de candidaturas a cargos de elección popular.
- **Postularse a un cargo de dirección interna.** Si se cumple con los requisitos establecidos en los estatutos, pueden postularse en los procesos de selección de dirigentes, así como para ser nombrado en cualquier otro empleo o comisión al interior del partido político.
- **Acceso a la información interna.** Pueden pedir y recibir información en los términos de la legislación de transparencia, tengan o no interés jurídico en el tema, sobre cualquier asunto del partido político.
- **Solicitud de rendición de cuentas.** Según su normativa interna, pueden solicitar la rendición de cuentas a sus dirigentes.
- **Exigir el cumplimiento de los documentos básicos del partido político.**
- **Capacitarse.** Recibir capacitación, formación política e información para el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.
- **Acceso a la justicia interna.** Tienen acceso a la jurisdicción interna del partido, así como a recibir orientación jurídica en el ejercicio y goce de sus derechos como militantes, cuando sean violentados al interior del partido político.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

- **Acceso a la justicia electoral.** Impugnar ante los tribunales electorales las resoluciones y decisiones de los órganos internos que les afecten sus derechos políticos y electorales.
- **Militancia.** Refrendar o, en su caso, renunciar a su condición de militante.

En contraste, la figura de simpatizantes no se encuentra en la LGPP, salvo en lo que respecta a algunas cuestiones de aportaciones. En ese sentido, de igual forma se advierte que un no militante o un candidato externo no podría, en principio, participar en la organización interna, buscar algún cargo partidista de dirección, solicitar la rendición de cuentas, exigir el cumplimiento puntual de las reglas internas, recibir capacitación, así como refrendar o renunciar a su militancia.

Eso último, pues no se podría refrendar o renunciar a una calidad con la que nunca contó. **Un presupuesto lógico para que alguien renuncie a su militancia partidaria es que hubiera sido afiliado o militante.**

No obstante, según las reglas internas de cada partido político, **un no militante o simpatizante sí podría postularse bajo la figura de candidatura externa.**

Cobra aplicación, la Observación General número 25 del Comité de Derechos Humanos, conforme con la cual el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse en forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Esto implica que las candidaturas externas son perfectamente válidas en el sistema electoral mexicano.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Por otra parte, el artículo 41, párrafo 1, de la LGPP señala las obligaciones que los partidos deberán establecer a los militantes. En la ley general se establecen las siguientes obligaciones, las cuales, al igual que los derechos, el partido político podrá extender.

- **Norma interna.** Respetar y cumplir los estatutos y la normativa partidista.
- **Ideología partidista.** Respetar y difundir los principios ideológicos y el programa de acción.
- **Pago de cuotas.** Contribuir a las finanzas del partido político y cumplir con el pago de cuotas que el partido determine.
- **Democracia interna.** Velar por la democracia interna y el cumplimiento de las normas partidarias, así como con las resoluciones dictadas por los órganos internos de justicia.
- **Legalidad.** Cumplir con las normas electorales aplicables.
- **Participación.** Participar en las asambleas, convenciones y demás reuniones a las que les corresponde asistir.
- **Capacitación.** Formarse y capacitarse a través de los programas de formación del partido político.

De la lista se advierte que los candidatos externos tendrían que, en principio, cumplir con las normas electorales aplicables, mas no con el resto de las obligaciones. Así, los simpatizantes se visibilizan como una alternativa de

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

participación política, que ofrecen los partidos a la ciudadanía con el objetivo de extender su base de apoyo.

De lo anterior, se observan ciertas diferencias que los militantes o afiliados tienen frente a los no militantes o simpatizantes, en cuanto al acceso a los derechos y al cumplimiento con las obligaciones que, en principio, podría definir el grado de vinculación ideológica que tienen con el partido político.

Sin embargo, para esta Sala Superior, una forma alterna de identificar el vínculo que un no militante tiene con el partido político que lo postuló, se puede observar según el tipo de cargo y la función que desempeñan. Sobre todo, según las dinámicas que se exigen a cada tipo de cargo.

Esto es relevante frente a la lógica operativa de los municipios, ya que, en tanto la estructura política básica del Estado mexicano está encaminada principalmente a resolver problemas y administrar recursos dentro de un ámbito territorial específico y no necesariamente a representar una ideología partidaria –como es el caso de los grupos parlamentarios, según sus propias dinámicas de organización interna–.

Para demostrar lo anterior, es necesario analizar las facultades y atribuciones que tanto constitucional como legamente se reconocen para los municipios.

El artículo 115 constitucional reconoce, en su fracción segunda, que los municipios son entidades con personalidad jurídica propia y la posibilidad de emitir su propia regulación dentro de su jurisdicción³⁴.

³⁴ El artículo 115 constitucional reconoce expresamente la facultad de emitir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

En ese sentido, la fracción primera del mencionado artículo establece que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento.

De igual manera, la fracción tercera del artículo 115 establece los diversos servicios que tienen que proporcionar los municipios (agua potable, alumbrado público, recolección de basura, seguridad pública, de entre otros).

Finalmente, la fracción cuarta permite a los municipios hacerse de los recursos necesarios para cumplir con estos objetivos, al permitirles manejar libremente su hacienda y otorgándoles algunas atribuciones fiscales.

De estas cuatro fracciones se puede derivar que **el propósito primordial de los ayuntamientos es el de mantener la operatividad del gobierno en el municipio.**

De esta conclusión se desprenden dos elementos importantes: **1)** los ayuntamientos tienen que mantener a los municipios operando de manera estable y **2)** el alcance de sus atribuciones se limita a un territorio específico, dentro de un estado.

El primer elemento señalado es relevante, ya que define la forma en la que se realiza la toma de decisiones en los ayuntamientos.

A diferencia de otro tipo de órganos, es necesario que los ayuntamientos generen consensos de manera eficiente pues, de lo contrario, la administración del municipio podría quedar paralizada en perjuicio de sus habitantes.

Esta necesidad se traduce en las siguientes características:

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

- **Los miembros que integran el ayuntamiento tienen atribuciones diferentes**

Según la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, los integrantes del ayuntamiento tienen atribuciones diferenciadas.

Esta diferenciación genera que, aunque las decisiones administrativas más importantes correspondan al cabildo, el sistema normativo esté diseñado para que el presidente municipal pueda mantener el funcionamiento del municipio al tener las facultades exclusivas de³⁵:

- ✓ Hacer cumplir la normativa municipal;
- ✓ Representar al ayuntamiento en los negocios jurídicos;
- ✓ Nombrar a los funcionarios que no requieran aprobación del cabildo; y
- ✓ Proponer a aquellos funcionarios que requieran aprobación, de entre otras.

- **Las decisiones del ayuntamiento se toman mediante mayoría simple, excepto en los supuestos previstos constitucionalmente**

El proceso de toma de decisiones de los cabildos se encuentra diseñado para obtener rápidamente soluciones.

Tanto el presidente municipal como los regidores pueden poner a discusión asuntos sobre la administración de los municipios y, salvo que se encuentre en un supuesto de excepción reconocido legalmente, solo se requiere una mayoría simple con la posibilidad de voto de calidad del presidente municipal para que se implemente una solución.

³⁵ Artículo 70 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

En cuanto al segundo elemento, respecto a la limitación de las facultades administrativas a un territorio delimitado, hace referencia a la vinculación que deben de tener las autoridades municipales con la comunidad que pretenden representar.

Es por esta situación que se mantiene el requisito de vecindad para ser postulado como autoridad municipal y que esté prohibido que existan intermediarios entre los gobiernos estatales y los municipales.

Con base en las razones previamente expuestas, es posible concluir que uno de los objetivos de las autoridades municipales es la resolución de problemas y no necesariamente representar una ideología partidaria frente a la ciudadanía.

Por tanto, el vínculo que tiene el partido político con los munícipes no afilados es uno débil, por lo que, en el caso y por la naturaleza específica de las funciones y dinámicas municipales, **no se justifica extenderles una restricción que está estrictamente prevista a militantes.**

Lo anterior, sin desconocer que las y los munícipes podrían votar en el cabildo según una ideología política o partidista específica, pues esto no es indeseable o incorrecto, por sí mismo. No obstante, esta posibilidad no genera que el vínculo real con el partido que los postuló sea uno de carácter fuerte o que genere una equivalencia funcional con una militancia. Esto, pues para lograr una equivalencia funcional a la militancia, se necesitarían de más elementos que no concurren en las propias dinámicas de los ayuntamientos.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido en precedentes sobre posibles violaciones al artículo constitucional 134, como respecto al

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

requisito de separación en cuestión para legisladores, que el vínculo del partido político con legisladores pertenecientes a su grupo parlamentario es fuerte³⁶ precisamente el papel que desempeñan los partidos políticos, en el funcionamiento del Congreso.

Los partidos tienen diversas implicaciones en las maneras en las que opera el Congreso y, en última instancia, en las legislaciones que emiten. Además, los partidos buscan, a través de sus grupos y bancadas, actuar en colectivo hacia fines electorales, es decir, hacia el cumplimiento de agendas partidistas que les permitan ser opciones políticas para la ciudadanía³⁷.

Debido a estas labores partidistas en el Congreso —en un sentido general respecto a las tareas legislativas y en uno particular en el sentido electoral— los grupos y bancadas actúan de tal manera que se pueda llegar a acuerdos legislativos con otros grupos, así como acercarse a los intereses colectivos del partido, de tal forma que se pueda beneficiar en sus oportunidades de que sus legisladores sean reelectos³⁸.

Esto justifica diferenciar el vínculo con los partidos políticos que tienen los no militantes que desempeñan funciones legislativas, de aquellos que ejercen funciones en el ámbito municipal.

En efecto, en precedentes recientes (SUP-JDC-498/2021 y SUP-REC-319/2021) esta Sala Superior determinó que el deber de desvincularse del

³⁶ Esta Sala Superior ha validado un trato diferenciado a las autoridades legislativas en virtud de su vinculación partidista en ocasiones previas como la sentencia SUP-REP-162/2018. También se ha validado el requisito de separación para no militantes legisladores en los Juicios SUP-JDC-498/2021 y SUP-REC-319/2021.

³⁷ Mershon, C. (2014). "Legislative Party Switching." En Martin, S., Saalfeld, T. y Strøm, K. (Ed.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, pág. 1.

³⁸ Aldrich, J. (2011). "Political Parties in and Out of Legislatures." En Goodin, R. E. (Ed.) *The Oxford Handbook of Political Science*, pág. 12, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-010>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

partido que originalmente postuló a la candidatura que busca reelegirse es exigible tanto a los militantes de dicho partido político como a los **no militantes** que se ubican en una situación equivalente a la militancia, tal como ocurre, por ejemplo, respecto del vínculo partidista que se genera entre un no militante y el grupo parlamentario al que se afilió una vez electo.

No obstante, es necesario diferenciar aquellos casos del presente, ya que no son precedentes aplicables al caso concreto.

Es decir, en el caso de legisladores, el vínculo entre el no militante y el partido que lo postuló e integró en el grupo parlamentario es materialmente equiparable a contar con la militancia, en atención a la naturaleza de la colaboración, las obligaciones que se contraen y el régimen de disciplina interna que se genera.

Sin embargo, esta situación de equivalencia funcional **a la militancia** no se presenta respecto de los munícipes, tal como se ejemplifica en la siguiente tabla:

Elemento	Órganos legislativos	Ayuntamientos
Vínculo	La Constitución federal permite y fomenta que exista un vínculo entre los legisladores y los partidos políticos al permitir la agrupación de legisladores según su afiliación de partido (grupos parlamentarios), de conformidad con el párrafo tercero del artículo 70 constitucional.	La Constitución federal y la legislación prioriza la solución de problemas al permitir que el presidente municipal opere en lo individual y solo se requiera votación calificada del cabildo en los casos que prevea la ley. El vínculo principal es local y comunitario.
Control	Los partidos políticos pueden mantener un cierto grado de control	Las autoridades municipales gozan de autonomía para su

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

	con sus respectivos grupos parlamentarios, sean o no militantes.	funcionamiento y organización, sin que se prevea una excepción para los partidos políticos.
Representación	Los miembros del Poder Legislativo representan diversas ideologías para el desarrollo de su principal labor.	Los miembros del ayuntamiento representan a la comunidad principalmente, con alternativas para la solución de problemas de política pública.

El requisito de desvinculación entre el partido y sus militantes radica en la relevancia del rol que juegan los partidos políticos frente al órgano específico del Estado.

En conclusión, mientras que los órganos legislativos fomentan la discusión de diferentes ideologías con el fin de obtener mejores resultados mediante la deliberación, la estructura normativa de los ayuntamientos favorece la gestión de políticas públicas y la gobernabilidad de los municipios.

Es por esto que, para el caso de la reelección de munícipes, debe tomarse en cuenta la naturaleza de su cargo y la relación que estos mantienen con el partido político que los postuló, para determinar si la ampliación de la exigencia de militantes a simpatizantes tendría efectos positivos en cuanto a los objetivos de la reelección, el sistema de partidos y el funcionamiento democrático.

Como se advierte de la tabla, en las dinámicas de los ayuntamientos no se generan derechos u obligaciones según la pertenencia a un grupo de extracción partidista específico, sino que la votación que se emite en los cabildos se hace sin una agenda plural definida según ideologías de grupo y definidas en función de un fin específico en común. Por tanto, no se



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

generan las dinámicas de disciplina interna en los ayuntamientos que, por su propia dinámica, sí se generan en las legislaturas.

Al no estar de por medio un vínculo partidista estrecho en el actuar de las autoridades municipales, como el que se genera con las dinámicas de los grupos parlamentarios, los y las integrantes no militantes de los municipios, como los aquí terceros interesados, **no se encuentran dentro del supuesto normativo de la restricción de desvincularse del partido que los postuló.**

Cobra aplicación la necesidad y legitimidad de no interpretar de forma extensiva, sino en forma restrictiva, las limitaciones a los derechos políticos y electorales.

Esto, ya que, en el caso concreto, extender la aplicación de la norma a no militantes, es decir, sujetos normativos no incluidos en la norma bajo estudio no atiende a la literalidad de la norma ni a sus finalidades en función de la naturaleza específica del municipio, así como de las funciones y dinámicas de los municipios.

En otros términos, una interpretación extensiva de la disposición constitucional como la pretendida por los ahora recurrentes para incluir a sujetos de la norma no incluidos en la misma (es decir, candidaturas no militantes), no se sostiene conforme a una interpretación sistemática y teleológica del precepto bajo estudio.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la Jurisprudencia 29/2020 de esta Sala Superior, bajo el rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

De igual forma, una interpretación que deje fuera el requisito de desvincular de sus partidos a las autoridades municipales permite activar ciertos beneficios de la reelección como un mecanismo de rendición de cuentas, así como de una mayor participación ciudadana en los partidos políticos y en los municipios, mediante la postulación de candidaturas externas.

La reelección a nivel municipal ha sido vista como una oportunidad para políticos a nivel local y para ciudadanos. Los políticos a nivel local pueden plantear políticas a mediano y largo plazo que les permitan dejar un legado en sus municipios. Los ciudadanos podrían premiar o castigar el ejercicio de estas administraciones en las urnas.

De esta forma, no extender el alcance del requisito de desvinculación cuando no existen razones jurídicas de hacerlo, para el caso de los munícipes simpatizantes, podría abonar a este objetivo de rendición de cuentas plasmado en el mecanismo de reelección.

A su vez, esta interpretación tiene efectos positivos para la participación partidista de los simpatizantes como para la autoorganización de los partidos políticos. No extender el requisito de desvinculación del cargo para simpatizantes munícipes permite generar incentivos para que los simpatizantes vean oportunidades de generar una carrera política a nivel municipal de acuerdo con sus preferencias de participación partidista.

Esto, sin que exista el riesgo de generar incentivos negativos, como en el caso de los órganos legislativos, precisamente por la existencia de los grupos parlamentarios que opera como un equivalente funcional en cuanto a la militancia.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Por otro lado, a los partidos políticos les permite planear estrategias políticas con ofertas de participación partidista, según lo consideren conveniente y de acuerdo con su situación.

En los últimos años, los partidos políticos han tenido que desarrollar este tipo de estrategias para poder enfrentar la tendencia a una pérdida de su militancia. En ese sentido, las estrategias que los partidos han ejercido para aumentar su apoyo son:

- 1) La creación de otras opciones de pertenencia y afiliación;
- 2) Más opciones de participación que disminuya la distinción entre militantes del partido y simpatizantes; y
- 3) Beneficios y responsabilidades exclusivas para los militantes.

Estas estrategias buscan apelar a cuestiones diferentes. La exclusividad de los derechos y obligaciones para militantes busca incrementar la militancia, mientras que la mayor diversidad de opciones de participación busca aumentar el apoyo del partido³⁹.

De esta manera, la interpretación del requisito de desvinculación para el caso de los munícipes simpatizantes permite que los partidos decidan si quieren alentar una mayor participación de simpatizantes, reconociendo un vínculo con menor fuerza, o si es preferible contar con la participación de militantes debido a un fuerte vínculo con el partido.

Bajo este escenario, los partidos podrán planear y desarrollar mejor sus estrategias electorales y políticas a nivel municipal. Esto, a su vez, fortalece los principios de autoorganización y autodeterminación partidista.

³⁹ Gauja, A., *op. cit.*, pág. 10.

SUP-REC-322/2021 Y ACUMULADOS

De esta manera, se advierte que en el caso de municipales la interpretación de la norma debe hacerse en el sentido de considerar a las restricciones de forma limitativa, dado que el cargo que realizan los y las integrantes de los ayuntamientos no podría, de ninguna forma, generar equivalencia alguna con la calidad de la militancia.

De acuerdo con lo anterior, se confirma, por distintas razones, la resolución de la Sala Regional Monterrey.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de reconsideración SUP-REC-323/2021, SUP-REC-324/2021 y SUP-REC-325/2021, al diverso SUP-REC-322/2021, por lo que se ordena glosar una copia certificada de los puntos resolutiveos de esta resolución al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma**, por razones distintas, la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe, así como 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.