

Síntesis del SUP-JDC-32/2023

PROBLEMA JURÍDICO: ¿El actor cumple con los requisitos para que proceda su escrito de manifestación de intención para postularse como candidato independiente a la gubernatura del Estado de México?

HECHOS

El OPLE dictó acuerdo por medio del cual declaró improcedente el escrito de manifestación de intención del hoy actor como candidato independiente a la gubernatura del Estado de México. En contra de tal determinación, el actor presentó juicio de la ciudadanía local ante el IEEM y el TEEM.

El Tribunal local le hizo una consulta competencial a esta Sala Superior, la cual, mediante un acuerdo de sala dictado en el expediente SUP-AG-302/2022, determinó que el Tribunal local era la autoridad competente para conocer del medio de impugnación.

El Tribunal local resolvió el juicio ciudadano JDCL/1380/2022 en el sentido de confirmar el acuerdo dictado por el OPLE. Además, desechó el juicio ciudadano JDCL/1385/2022 al estimar que el actor ya había agotado su derecho de acción al haber interpuesto el juicio JDCL/1380/2022.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE ACTORA

El actor impugna ambas sentencias en el actual juicio de la ciudadanía, alegando esencialmente: **1)** la violación al debido proceso, a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva, debido al tratamiento procesal que la autoridad responsable le dio a sus escritos de demanda y al de ampliación; **2)** la indebida aplicación de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso g), del código local, y **3)** la falta de control *ex officio* de la regularidad constitucional de la restricción contenida en el artículo 118 del código local.

RAZONAMIENTOS

Respecto de la sentencia en el JDCL/1385/2022, sí se actualizó la preclusión, por lo que fue correcto el desechamiento.

En el caso de la resolución del JDCL/1380/2022, la restricción aplicada en el caso concreto, establecida en el artículo 118 del Código Electoral del Estado México, no supera un análisis de proporcionalidad y, por tanto, es inconstitucional por lo que debe revocarse la resolución JDCL/1380/2022, así como el acuerdo el acuerdo IEEM/CG/81/2022, dictado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la parte relativa al referido ciudadano, y adoptarse las medidas necesarias para que pueda continuar con el correspondiente procedimiento, en particular, ampliarle el plazo en el caso concreto, para que tenga oportunidad de recabar los apoyos necesarios por parte de la ciudadanía.

Se **confirma** la resolución del **JDCL/1385/2022**.
Se **revoca** la resolución del **JDCL/1380/2022** y el acuerdo del IEEM, en la parte relativa.
Se ordena al IEEM tomar medidas para reponer el derecho del actor.

RESUELVE



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-32/2023

ACTOR: JOSÉ ADOLFO MURAT MACÍAS

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: CARLOS VARGAS BACA

COLABORÓ: CLAUDIA ELVIRA LÓPEZ
RAMOS

Ciudad de México, a *** de enero de dos mil veintitrés

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, por una parte, **confirma** la resolución JDCL/1385/2022, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, que desechó la demanda del actor, al actualizarse la preclusión en su presentación y, por otra, **revoca** tanto la resolución JDCL/1380/2022 como el acuerdo IEEM/CG/81/2022, por medio del cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, decretó la improcedencia del escrito de manifestación de intención del actor para postularse como candidato independiente a la gubernatura de la referida entidad. Consecuentemente, se ordena a tal autoridad administrativa que le dé la oportunidad al referido ciudadano para que pueda continuar con el trámite para buscar su registro como candidato independiente.

CONTENIDO

1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. TRÁMITE	5
4. COMPETENCIA	6
5. PROCEDENCIA	6
6. ESTUDIO DE FONDO	7

6.1. Resolución JDCL/1380/2022	8
6.2. Resolución JDCL/1385/2022	10
6.3. Síntesis de agravios	11
6.4. Consideraciones de la Sala Superior	14
6.4.1. Problema jurídico y metodología de estudio	14
6.4.2. Agravios procesales	15
6.4.3. Decisión de fondo	19
6.4.4. Marco jurídico aplicable	20
6.4.5. Caso concreto	24
7. EFECTOS	44
8. RESUELVE	44

GLOSARIO

Código local:	Código Electoral del Estado de México
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución política del Estado Libre y Soberano de México
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
LGIFE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
OPLE o instituto electoral local:	Instituto Electoral del Estado de México
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de México

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El juicio bajo estudio tiene su origen en la emisión de un acuerdo por parte del OPLE por medio del cual declaró improcedente el escrito de manifestación de intención del hoy actor como candidato independiente a la gubernatura del Estado de México.



- (2) En contra de esta decisión, el actor promovió un juicio de la ciudadanía ante el Tribunal local y el OPLE, solicitando que éste fuera remitido vía salto de instancia a esta Sala Superior. Ambos escritos fueron radicados en su momento ante el Tribunal local, quedando registrados con las claves JDCL/1380/2022 y JDCL/1385/2022
- (3) Ante la solicitud del actor, en el expediente JDCL/1380/2022 el Tribunal local le hizo una consulta competencial a esta Sala Superior, la cual, mediante un acuerdo de sala dictado en el expediente SUP-AG-302/2022, determinó que el Tribunal local era la autoridad competente para conocer del medio de impugnación.
- (4) De forma posterior a estos hechos, el actor presentó un escrito de ampliación de la demanda ante el OPLE, el cual fue remitido al Tribunal local e integrado en el expediente JDCL/1385/2022.
- (5) Conforme a lo acordado por esta Sala Superior, el Tribunal local resolvió el juicio ciudadano JDCL/1380/2022 en el sentido de confirmar el acuerdo dictado por el OPLE. Además, desechó el juicio ciudadano JDCL/1385/2022 al estimar que el actor ya había agotado su derecho de acción al haber interpuesto el juicio JDCL/1380/2022.
- (6) El actor impugna ambas sentencias en el actual juicio de la ciudadanía, alegando esencialmente: **1)** la violación al debido proceso, a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva, debido al tratamiento procesal que la autoridad responsable le dio a sus escritos de demanda y al de ampliación; **2)** la indebida aplicación de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso g), del Código local, y **3)** la falta de control oficiosamente (*ex officio*) de la regularidad constitucional de la restricción contenida en el artículo 118 del Código local.

2. ANTECEDENTES

- (7) **Aprobación del calendario electoral.** El doce de octubre de dos mil veintidós¹ el Consejo General del OPLE aprobó el acuerdo

¹ Todas las fechas corresponden a 2022, salvo mención en contrario.

IEEM/CG/51/2022 por el que determinó el calendario para la elección de la gubernatura del Estado de México en dos mil veintitrés.

- (8) **Aprobación de la convocatoria para candidaturas independientes.** En esa misma fecha, el Consejo General del OPLE aprobó el acuerdo IEEM/CG/52/2022 por el que expidió la convocatoria para participar en el proceso de selección a una candidatura independiente en la elección citada.
- (9) En el referido acuerdo, entre otras cuestiones, se estableció que el periodo de los actos tendientes a la captación del apoyo ciudadano sería del quince de diciembre al doce de febrero de dos mil veintitrés.
- (10) **Escrito de manifestación de intención de la parte actora.** El veinticinco de octubre, José Adolfo Murat Macías presentó su escrito de manifestación de intención como aspirante a candidato independiente para la elección del cargo referido.
- (11) **Acuerdo del OPLE.** El catorce de diciembre el Consejo General del OPLE emitió el acuerdo IEEM/CG/81/2022, en el que resolvió sobre los escritos de manifestación de intención de las personas interesadas a postularse a una candidatura, declarando la improcedencia del escrito presentado por la parte actora.
- (12) **Juicios de la ciudadanía locales.** En contra de dicho acuerdo, el veintidós de diciembre a las catorce horas con treinta y cinco minutos, el promovente presentó ante la Oficialía de Partes del OPLE un juicio de la ciudadanía local, el cual, una vez realizada la correspondiente tramitación, fue enviado al Tribunal local el veintinueve de diciembre, quedando registrado con el número de expediente JDCL/1385/2022.
- (13) El mismo día veintidós de diciembre, pero a las dieciséis horas con cuarenta y ocho minutos, el actor también presentó ante la Oficialía de Partes del Tribunal local, la misma demanda de juicio de la ciudadanía local. Esta demanda fue registrada con el número de expediente JDCL/1380/2022. En el escrito de impugnación, el actor solicitó el salto de instancia para que esta Sala Superior conociera del asunto por considerar que era de urgente resolución.



- (14) **Acuerdo plenario.** El veintiocho siguiente, mediante un acuerdo plenario del Tribunal local, dictado en el expediente JDCL/1380/2022, se sometió a consideración de la Sala Superior la solicitud del salto de instancia efectuada por la parte actora.
- (15) **Acuerdo de Sala SUP-AG-302/2022.** El dos de enero de dos mil veintitrés, esta Sala Superior acordó que el Tribunal local era la autoridad competente para conocer y resolver el medio de impugnación interpuesto por el actor, por lo que ordenó remitir a dicho órgano las constancias respectivas.
- (16) **Ampliación de la demanda.** El cinco de enero, el actor promovió, ante el OPLE, un escrito de ampliación de la demanda, el cual fue posteriormente remitido al Tribunal local y agregado al expediente JDCL/1385/2022.
- (17) **Resoluciones impugnadas.** El doce de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal local dictó sentencia en el expediente JDCL/1380/2022 por medio de la cual confirmó, en lo que había sido materia de impugnación, el acuerdo IEEM/CG/81/2022.
- (18) En la misma fecha, el Tribunal local determinó que el juicio de la ciudadanía JDCL/1385/2022 era improcedente porque el derecho de acción que le asistía al promovente para impugnar la determinación emitida por el Consejo General del OPLE mediante el acuerdo IEEM/CG/81/2022, se agotó al haberse presentado la demanda que dio origen al juicio de la ciudadanía JDCL/1380/2022.
- (19) **Juicio de la ciudadanía federal.** Inconforme con las resoluciones anteriores, el diecisiete de enero de dos mil veintitrés el actor interpuso ante el Tribunal local el presente juicio de la ciudadanía. En esa misma fecha, la autoridad responsable remitió las constancias a esta Sala Superior.

3. TRÁMITE

- (20) **Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente SUP-JDC-32/2023, registrarlo y turnarlo a su ponencia, para su trámite y sustanciación.
- (21) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar y admitir el juicio de la ciudadanía

federal y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, ordenó cerrar la instrucción, quedando el expediente en estado de dictar sentencia.

4. COMPETENCIA

- (22) De conformidad con el artículo 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, esta Sala Superior tiene competencia para conocer y resolver el presente asunto porque está relacionado con la elección a la gubernatura en el Estado de México. Lo anterior, ya que el actor controvierte, en su demanda, la sentencia del Tribunal local en la que confirmó el acuerdo emitido por el Consejo General del OPLE, mediante el cual declaró improcedente el escrito de manifestación de intención del actor para postularse como candidato independiente a la gubernatura de la referida entidad. Igualmente, se actualiza la competencia para conocer de la improcedencia dictada por el Tribunal local en el expediente JDCL/1385/2022, ya que la materia de impugnación está vinculada con la misma temática de estudio.

5. PROCEDENCIA

- (23) Esta Sala Superior considera que el medio de impugnación es procedente, tal como se muestra a continuación.²
- (24) **Forma.** El escrito se interpuso por escrito ante la autoridad responsable, y en él constan el nombre y firma del actor, el domicilio y las personas autorizadas para oír y recibir las notificaciones; se identifican las resoluciones impugnadas, la autoridad emisora, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.
- (25) **Oportunidad.** El recurso es oportuno, ya que se presentó dentro del plazo de cuatro días. Las resoluciones impugnadas se emitieron el doce de enero de dos mil veintitrés y se le notificaron al recurrente al día siguiente.³ En tanto el juicio de la ciudadanía fue interpuesto el día diecisiete de enero, por lo que resulta evidente que su presentación fue oportuna.

² Conforme a lo previsto en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1, y 80, de la Ley de Medios.

³ Según consta en la razón de notificación por correo electrónico disponible en la foja 273 del expediente JDCL-1380-2022, y en la razón de notificación por correo electrónico disponible en la foja 311 del expediente JDCL-1385-2022.



- (26) **Legitimación e interés jurídico.** Los requisitos se cumplen porque el actor es un ciudadano que controvierte, por propio derecho y en su calidad de aspirante a candidato independiente a la gubernatura del Estado de México, dos resoluciones del Tribunal local vinculadas con su impugnación inicial en contra del acuerdo IEEM/CG/81/2022, mediante el cual el Consejo General del OPLE declaró la improcedencia de su registro como aspirante a candidato independiente al cargo previamente referido, alegando una vulneración a su derecho político-electoral de ser votado.
- (27) **Definitividad.** Se cumple con este requisito, ya que no se advierte la existencia de otro medio de impugnación que deba de agotarse previamente.

6. ESTUDIO DE FONDO

- (28) Es necesario precisar que en el juicio de la ciudadanía se impugnan dos resoluciones dictadas por el Tribunal local, en los expedientes JDCL/1380/2022 y JDCL/1385/2022, relativas a los medios de impugnación presentados en contra del acuerdo IEEM/CG/81/2022, por medio del cual el Consejo General del OPLE, decretó la improcedencia del escrito de manifestación de intención del actor para postularse como candidato independiente a la gubernatura de la referida entidad.
- (29) En este sentido, por cuestión de metodología, en primer término, se exponen las consideraciones de la autoridad responsable, en cada una de las resoluciones impugnadas, para posteriormente precisar los agravios expresados por el actor.
- (30) En cuanto al estudio de los agravios, en primer lugar se realiza el análisis de los agravios de carácter procesal, relativos a la presunta violación al debido proceso, así como a las garantías judiciales y tutela judicial efectiva.
- (31) Posteriormente se realiza el análisis conjunto de los agravios de fondo, relativos a la aplicación de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso g), del código local, y la constitucionalidad de los mismos, para determinar si le asiste la razón al actor, y con ello logra su pretensión, que es poder continuar con el trámite para buscar su registro como candidato independiente a la gubernatura del estado de México.

6.1. Resolución JDCL/1380/2022

- (32) La autoridad responsable determinó confirmar el acuerdo IEEM/CG/81/2022 dictado por el OPLE ya que, del contenido del acuerdo IEEM/CG/113/2021 se advertía que el actor participó en el proceso electoral ordinario de dos mil veintiuno como candidato de Movimiento Ciudadano a la presidencia municipal de Naucalpan, Estado de México. Debido a ello, se actualizaba la prohibición prevista en el artículo 118, con relación al artículo 120, fracción II, inciso g), numeral 2, del Código local, y en consecuencia, incumplía con los requisitos de elegibilidad para ser aspirante a una candidatura independiente a la gubernatura de la entidad.
- (33) La autoridad responsable hace hincapié en que, contrario a lo que afirma el actor, el hecho de no haber participado en las elecciones extraordinarias de Nextlalpan y Atlautla celebradas en dos mil veintidós, de ninguna manera lo excluía del supuesto prohibitivo previsto en la normativa local.
- (34) Lo anterior ya que, con fundamento en el artículo 119, fracción II, de la Constitución local, y el artículo 17, fracción I, del Código local, las convocatorias para las elecciones extraordinarias antes referidas claramente establecieron que estaban dirigidas a la ciudadanía de dichos municipios y a los partidos políticos con derecho a participar en esas elecciones.
- (35) En este sentido, el actor, al haberse registrado como candidato a la presidencia municipal de Naucalpan, estaba impedido para participar en una elección para ayuntamientos donde no se encontraba su residencia y tampoco era vecino; asimismo, no podía contender en un proceso electoral extraordinario, pues en el municipio en el que participó, no se declaró la nulidad de la elección.
- (36) Ante la evidente imposibilidad de haber participado en los procesos extraordinarios de dos mil veintidós, para efecto de la actualización del supuesto previsto en el artículo 118 del Código local, era suficiente que el actor hubiese sido postulado por Movimiento Ciudadano en el proceso electoral local de dos mil veintiuno como candidato la presidencia municipal de Naucalpan.



- (37) Posteriormente, el Tribunal local realizó un análisis de la restricción contenida en el artículo 118 del Código local, mediante un test de proporcionalidad, atendiendo a los agravios del actor conforme a los cuales dicha porción normativa es contraria a los artículos 35 y 116 fracción IV, inciso p), de la Constitución general.
- (38) Así, el Tribunal local determinó que la restricción de no haber contendido a través de un partido político en el proceso electoral inmediato anterior tiene el fin legítimo de que las candidaturas independientes sean realmente ciudadanas y que no exista un vínculo con algún instituto político. En este sentido, concluyó que esta finalidad es constitucionalmente válida, ya que potencializa la participación de la ciudadanía de forma independiente y como una alternativa al sistema de partidos políticos.
- (39) Igualmente, la responsable señaló que la medida prevista en el artículo 118 del Código local, podía compararse con la que establecía el artículo 244 BIS del Código Electoral del entonces Distrito Federal, el cual preveía que los dirigentes, militantes y afiliados o sus equivalentes de los partidos políticos, no podían solicitar su registro como candidatos independientes, a menos que se hubieran separado de sus cargos partidistas con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.
- (40) Al respecto, el Tribunal local señaló que la medida legislativa fue analizada por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, en las que determinó la constitucionalidad de dicha previsión debido a que las candidaturas independientes constituyen una vía para que personas sin apoyo de un partido político puedan acceder al poder, por lo que la finalidad de la restricción consistía en privilegiar la participación de personas no partidistas en los espacios independientes, a fin de evitar el riesgo de simulaciones o de afectaciones a la equidad competitiva.
- (41) En el caso, el Tribunal local razonó que, si bien la restricción controvertida no se encuentra relacionada con un cargo partidista, lo cierto es que la limitante, en el fondo, atiende a que la persona postulada en una elección inmediata anterior es identificada por el electorado con el instituto político que la postuló; además de que, en su momento, recibió los beneficios implicados en haber sido postulada por un partido político, tales como la

utilización de tiempos en radio y televisión, la propaganda electoral, así como un reconocimiento de la militancia que integra el partido en cuestión, situación que pudiese vulnerar la equidad en la contienda respecto de aquellas personas que no tuvieron ese apoyo y que buscan un cargo de elección popular mediante la figura de candidatura independiente.

- (42) Igualmente, el Tribunal local sostuvo que la restricción bajo estudio busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de la ciudadanía sin la intermediación del sistema de partidos políticos, por lo que se considera que sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de la ciudadanía independiente al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una verdadera alternativa al sistema de partidos.
- (43) Finalmente, la responsable estimó inoperante el agravio relativo a que debían analizarse los escritos que fueron razonados en el voto concurrente de la consejera electoral Laura Daniela Durán Ceja en el acuerdo IEEM/CG/81/2022, pues el acceder a la solicitud del actor con la mera referencia de estimar como suyos los argumentos expuestos por una consejera electoral en un voto concurrente, propiciaría la promoción de medios de impugnación con consideraciones ajenas al promovente y carentes de materia controversial.

6.2. Resolución JDCL/1385/2022

- (44) El Tribunal local determinó que el medio de impugnación era improcedente porque el derecho de acción que le asistía al promovente para impugnar la determinación emitida por el Consejo General del OPLE mediante el acuerdo IEEM/CG/81/2022, se agotó al haberse presentado la demanda que dio origen al juicio de la ciudadanía JDCL/1380/2022.
- (45) De lo anterior, el Tribunal local advirtió que, al tratarse del mismo actor y acto controvertido, el promovente ya había agotado su derecho de acción al presentar la demanda ante dicho órgano jurisdiccional, por lo que estaría



impedido legalmente para ejercer por segunda vez su derecho de acción contra el mismo acto y autoridad responsable en dicho juicio.

- (46) Lo anterior, conforme al criterio de esta Sala Superior contenido en la jurisprudencia 33/2015⁴, de rubro: DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO.

6.3. Síntesis de los agravios

- (47) **6.3.1. Violación al debido proceso, garantías judiciales y tutela judicial efectiva.**
- (48) El actor alega que la autoridad responsable debió acumular los medios de impugnación registrados con las claves JDCL/1380/2022 y JDCL/1385/2022 por tratarse de dos demandas distintas presentadas por el actor en contra del mismo acto. Al no haberlo hecho, el Tribunal local indebidamente desechó el juicio de la ciudadanía JDCL/1385/2022 al estimar que el actor ya había agotado su derecho de acción por tratarse de una demanda idéntica a la que dio origen al expediente JDCL/1380/2022.
- (49) Sin embargo, en este aspecto el promovente señala que la demanda correspondiente al JDCL/1385/2022 es distinta pues, dentro del plazo legal para ello, se presentó un escrito de ampliación en el cual se expusieron argumentos distintos a los previamente señalados en la demanda que originó el JDCL/1380/2022.
- (50) En otro orden de ideas, el actor también alega la incongruencia y la falta de sistematización en la calendarización del proceso electoral para la renovación de la gubernatura en el Estado de México, pues, aunque este inició el pasado cuatro de enero, el actor señala que la convocatoria para participar en el proceso de selección a una candidatura independiente en dicha entidad federativa (acuerdos IEEM/CG/51/2922 e IEEM/CG/52/2022), así como lo atinente al registro de candidaturas independientes y su respectivo dictamen (IEEM/CG/81/2022), entre otros, se emitieron antes del

⁴ Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 23, 24 y 25.

inicio del proceso electoral. Esta situación, según el promovente, contraviene lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución general y 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, porque las etapas referidas propias de los procesos electorales se despliegan en fases que no pertenecen a este, acortando con ello el plazo para recabar firmas de apoyo ciudadano.

(51) **6.3.2. Indebida aplicación de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso g), del Código local.**

(52) El actor señala que el supuesto del artículo 118 se dirige expresamente a: “dirigentes”, “militantes”, “afiliados o sus equivalentes”, mientras que el supuesto del artículo 120 alude a “no ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal”, “dirigente”, “militante”, “afiliado o su equivalente”, todos de partidos políticos.

(53) En este sentido, las medidas previstas por el propio legislador local están dirigidas a las personas que pertenecen a un partido político, ya que tales porciones normativas no pueden leerse de manera aislada, sino de manera integral y sistemática. De ahí que tanto el OPLE como el Tribunal local realizaron una interpretación indebida ampliando a los sujetos a quienes les resultan aplicables tales medidas, porque el actor, simple y sencillamente, aduce, es un ciudadano que no pertenece a ningún partido político.

(54) Desde la perspectiva del actor, ante la falta de un nexo partidista derivado de la afiliación a algún partido político, no le resultan aplicables los preceptos en cuestión, más allá que de manera directa, desde su demanda, negó categórica y enfáticamente ese vínculo y solo señaló que ostentó una candidatura como candidato externo en dos mil veintiuno.

(55) Además, una interpretación conforme de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso d), del Código local, frente a lo dispuesto en el artículo 23, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, lleva a concluir que la elección inmediata anterior a que aluden los preceptos legales, está necesariamente referida a aquella elección en la que se participa, sin que tenga base alguna el sostener que quien contendió en una elección distinta, se encuentre impedido para participar en una elección posterior a aquella en la que efectivamente participó.



- (56) De haber realizado la interpretación conforme aludida, el Tribunal local habría concluido que al actor no le aplicaba la restricción legal porque carece de un vínculo con algún partido político y porque tampoco participó como candidato en el proceso electoral 2016-2017.
- (57) **6.3.3. Falta de control oficioso (*ex officio*) de la regularidad constitucional de las restricciones contenidas en el artículo 118 del Código local.**
- (58) El promovente alega que las prohibiciones contenidas en los artículos referidos son inconstitucionales al establecer una limitación y una restricción injustificada a su derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, por el hecho de haber sido postulado por un partido político como candidato externo en la elección anterior.
- (59) De acuerdo con el actor, esta prohibición no se prevé ni por la Constitución general ni por la Constitución local. Particularmente, destaca que en el artículo 68 de la Constitución local no se contempla ningún requisito restrictivo para el caso de los candidatos independientes, máxime que los parámetros constitucionales y convencionales respetan el derecho fundamental a ser votado por la vía independiente sin establecer alguna restricción para ello.
- (60) Frente a las consideraciones expuestas por el Tribunal local en la sentencia JDCL/1380/2022, el actor argumenta que el ejercicio de control constitucional no se cumple con simples afirmaciones sobre la presunta finalidad constitucional, la necesidad de la medida y su proporcionalidad, ya que para ello la responsable estaba obligada a explicar en qué disposiciones constitucionales se fundamenta la regularidad de la medida bajo estudio.
- (61) Conforme a lo anterior, señala que el análisis de la responsable es deficiente pues, dogmática y falazmente, se ciñe a sostener la constitucionalidad de las restricciones a partir de un argumento circular no aplicable, como lo es el relativo a que los candidatos ciudadanos que fueron postulados por un partido político, son equiparables a los dirigentes y militantes partidistas, aunado a que basta con participar en cualquier

elección para que se aplique el supuesto de haber sido candidato en la elección inmediata anterior.

- (62) Asimismo, el actor hace hincapié en que el déficit del estudio realizado por la responsable se acentúa, porque fue omisa en analizar la razón de la prohibición, cuando lo necesario era hacer un verdadero ejercicio de regularidad y/o control constitucional de las disposiciones señaladas.
- (63) Finalmente, menciona que no puede argumentarse que la restricción persigue un fin constitucionalmente válido, si dicha restricción solo es entendible cuando se trata de candidaturas militantes, ya que las candidaturas ciudadanas postuladas por la vía externa no tienen vínculo partidista en atención a que falta el requisito de afiliación. En este sentido, sostiene que tampoco resulta necesaria una medida que busca blindar a la candidatura independiente de una liga partidista inexistente tratándose de candidatos externos, aunado a que esta medida carece de toda proporcionalidad porque no existe ninguna base de equiparación entre ambas clases de candidaturas.

6.4. Consideraciones de la Sala Superior

6.4.1. Problema jurídico y metodología de estudio

- (64) El problema que debe resolverse en el presente medio de impugnación es determinar si el ciudadano actor cumple con los requisitos para que proceda su escrito de manifestación de intención para postularse como candidato independiente a la gubernatura del estado de México.
- (65) En particular, si le resulta aplicable la limitación de no haber sido postulado como candidato a cualquier cargo de elección popular por un partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, y que el instituto electoral local consideró que se actualizó en el caso del actor, por lo que determinó la improcedencia de su escrito de manifestación, decisión que fue confirmada por el tribunal local.
- (66) Al efecto, en primer término, se realizará el estudio de los agravios de carácter procesal, relativos a la presunta violación al debido proceso, así como a las garantías judiciales y tutela judicial efectiva; para posteriormente realizar el análisis conjunto de los agravios de fondo, relativos a la aplicación



de los artículos 118 y 120, fracción II, inciso g), del código local, y la constitucionalidad de los mismos, sin que ello implique una afectación a la parte actora, en términos de la jurisprudencia 4/2000.⁵

6.4.2. Agravios procesales

- (67) Esta Sala Superior considera que los agravios expresados por la parte actora resultan **infundados**, toda vez que, como lo determinó el Tribunal local en el expediente identificado con la clave JDCL/1385/2022, se actualizó la preclusión de su derecho de acción, sin que fuera factible considerar lo expuesto en el escrito de ampliación de la demanda, ya que este se presentó en forma extemporánea, como se explica a continuación.
- (68) En primer término, es preciso explicar la formación de los dos expedientes relacionados con la impugnación del acuerdo del instituto electoral local que declaró la improcedencia del escrito de manifestación de intención del actor para postularse como candidato independiente a la gubernatura del estado de México.
- (69) El acuerdo que determinó la improcedencia del escrito presentado por la parte actora, se emitió el catorce de diciembre por el Consejo General del OPLE, y fue notificado al ahora actor el dieciséis siguiente.
- (70) En contra de dicho acuerdo, el veintidós de diciembre a las catorce horas con treinta y cinco minutos, el actor presentó ante la Oficialía de Partes del OPLE un juicio de la ciudadanía local. El escrito de demanda, junto con las constancias respectivas, fue enviado al Tribunal local el veintinueve de diciembre, una vez realizada la correspondiente tramitación, y se le asignó el número de expediente JDCL/1385/2022, como se desprende de las constancias que obran en autos.

⁵ Jurisprudencia 4/2000, con el rubro y contenido: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados. Consultable en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6

- (71) El mismo día veintidós de diciembre, pero a las dieciséis horas con cuarenta y ocho minutos, el actor también presentó ante la Oficialía de Partes del Tribunal local, una demanda de juicio de la ciudadanía local, el cual se advierte que es el mismo que presentó previamente ante el instituto electoral local, ya que incluso contiene el sello y razón de recibido ante el OPLE. Esta demanda fue registrada en el referido órgano jurisdiccional electoral local, con el número de expediente JDCL/1380/2022.
- (72) Si bien es cierto que en ambos escritos de demanda se solicitó el salto de instancia, para que esta Sala Superior conociera del asunto, por considerar que era de urgente resolución, se advierte que el acuerdo plenario del Tribunal local, mediante el cual se sometió a consideración de la Sala Superior la referida solicitud, se dictó el veintiocho de diciembre, solo en el expediente JDCL/1380/2022, pues en ese momento no se habían recibido en el Tribunal local las constancias con las que se integró el expediente JDCL/1385/2022.
- (73) La referida solicitud fue registrada con el número de expediente SUP-AG-302/2022, y el dos de enero de dos mil veintitrés, esta Sala Superior dictó un acuerdo de sala, en el que determinó que el Tribunal local era la autoridad competente para conocer y resolver el medio de impugnación interpuesto por el actor, por lo que ordenó remitir a dicho órgano las constancias respectivas.
- (74) Ahora bien, es cierto que el cinco de enero del año en curso, el actor promovió ante el OPLE un escrito de ampliación de la demanda, el cual fue remitido al Tribunal local y agregado al expediente JDCL/1385/2022, al tratarse del expediente que se formó con la demanda presentada ante el instituto electoral local.
- (75) El doce de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal local dictó sentencia en ambos expedientes. En el identificado con la clave JDCL/1380/2022, realizó el estudio de fondo y resolvió confirmar, en lo que había sido materia de impugnación, el acuerdo IEEM/CG/81/2022; mientras que en el juicio de la ciudadanía JDCL/1385/2022, determinó que era improcedente porque el derecho de acción que le asistía al promovente para impugnar la determinación emitida por el Consejo General del OPLE mediante el



acuerdo IEEM/CG/81/2022, se agotó al haberse presentado la demanda que dio origen al juicio de la ciudadanía JDCL/1380/2022.

- (76) Al respecto, esta Sala Superior advierte que el Tribunal local actuó conforme a Derecho, sin que fuera factible considerar y pronunciarse respecto de la ampliación de la demanda presentada el cinco de enero de dos mil trece, pues contrariamente a lo argumentado por el actor, sí se presentó de forma extemporánea.
- (77) En el expediente formado por el Tribunal local, identificado con la clave JDCL-1385-2022, y que forma parte de las constancias que integran el presente juicio, se encuentra el escrito de ampliación de demanda presentado por el actor, en el cual se puede advertir que se presentó el cinco de enero del año en curso⁶, es decir, de forma extemporánea. Esto es contrario a lo manifestado por el actor, quien afirma que al encontrarse en periodo vacacional el OPLE, se suspendieron los términos para la presentación de la demanda, concretamente del diecinueve al treinta de diciembre de dos mil veintidós.
- (78) Se sostiene lo anterior, ya que de la lectura del calendario de labores aprobado por la Junta General del OPLE, mediante el Acuerdo IEEM/JG/17/2022, únicamente se establecieron como "días no laborables" de dos mil veintidós, el uno de enero; siete de febrero; veintiuno de marzo; cinco y diez de mayo; veintisiete, veintiocho y veintinueve de julio; quince y dieciséis de septiembre; uno, dos y veintiuno de noviembre.
- (79) Es decir, el actor parte de una premisa inexacta al sostener que el Acuerdo IEEM/JG/17/2022, aprobado por la Junta General del instituto electoral local, establece un segundo periodo vacacional del OPLE, en el mes de diciembre de dos mil veintidós, en el que dicho órgano suspendió actividades, pues la correcta lectura del referido acuerdo permite advertir que en realidad se estableció un segundo periodo vacacional de manera alternada en la segunda quincena de diciembre de dos mil veintidós y en enero de dos mil veintitrés, como consecuencia de las actividades desarrolladas en un proceso electoral extraordinario y a efecto de continuar

⁶ En las fojas 220 a 251.

sin suspensión alguna, con las actividades de preparación formales y sustanciales del proceso electoral ordinario de gubernatura dos mil veintitrés. Por estas razones, los argumentos expresados en la pretendida ampliación de demanda no podían ser considerados, al resultar extemporáneos.

- (80) De igual forma, resulta incorrecta la aseveración del actor en el sentido de que para el Tribunal local también se consideraron inhábiles los días comprendidos entre el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós y el tres de enero de dos mil veintitrés, de conformidad con el acuerdo TEEM/AG/1/2022, aprobado por el pleno de ese órgano jurisdiccional electoral local.
- (81) Lo anterior es así, toda vez que el inconforme no toma en consideración el diverso acuerdo general TEEM/AG/15/2022, aprobado el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, por el que el pleno del citado Tribunal, aprobó la habilitación de días para la sustanciación y resolución de diversos medios de impugnación que por su naturaleza así lo requirieran.
- (82) En este último acuerdo se dispuso expresamente lo siguiente: *“Se habilitan los días del 17 de diciembre de dos mil veintidós al 3 de enero de dos mil veintitrés, a fin de que el Tribunal Electoral del Estado de México, sustancie, resuelva y notifique las sentencias, de los juicios o recursos que, en su caso, por la naturaleza de la impugnación requirieran su pronta resolución”*. Además, se acordó su entrada en vigor a partir de su aprobación.
- (83) De conformidad con lo antes razonado, como se anticipó, resulta apegada a Derecho la sentencia dictada por el pleno del Tribunal local en el juicio de la ciudadanía JDCL/1385/2022, en la cual determinó que era improcedente la demanda en la que se impugnó la determinación emitida por el Consejo General del OPLE mediante el acuerdo IEEM/CG/81/2022, al haberse agotado el derecho de acción del actor con la presentación de la demanda que dio origen al juicio de la ciudadanía JDCL/1380/2022.
- (84) Por otra parte, resultan **ineficaces** los argumentos del actor en los que alega la incongruencia y la falta de sistematización en la calendarización del proceso electoral para la renovación de la gubernatura en el Estado de México pues, aunque este inició el pasado cuatro de enero, el actor señala



que la convocatoria para participar en el proceso de selección a una candidatura independiente en dicha entidad federativa (acuerdos IEEM/CG/51/2022 e IEEM/CG/52/2022), así como lo atinente al registro de candidaturas independientes y su respectivo dictamen (IEEM/CG/81/2022), entre otros, se emitieron antes del inicio del proceso electoral. Esta situación, según el promovente, contraviene lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución general y 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, porque las etapas referidas propias de los procesos electorales se despliegan en fases que no pertenecen a este, acortando con ello el plazo para recabar firmas de apoyo ciudadano.

- (85) Tales alegaciones resultan **ineficaces**, pues el ahora actor fue omiso en impugnar oportunamente los acuerdos que él mismo precisa y, por el contrario, pretendió apegarse a los términos y tiempos establecidos en los mismos, a efecto de poder participar como candidato independiente en el proceso electoral para renovar la gubernatura del estado de México; es decir, el inconforme consintió los plazos del proceso que ahora reclama por ello es que en opinión de esta Sala Superior se deben desestimar tales planteamientos.

6.4.3. Agravios de fondo

- (86) Esta Sala Superior arriba a la determinación de que la restricción aplicada en el caso concreto, establecida en el artículo 118 del Código Electoral del Estado México, no supera un análisis de proporcionalidad y, por tanto, es inconstitucional, por lo que debe revocarse la resolución JDCL/1380/2022, así como el acuerdo el acuerdo IEEM/CG/81/2022, dictado por el Consejo General del OPLE, en la parte relativa al referido ciudadano. En consecuencia, tal autoridad administrativa deberá adoptar las medidas necesarias para que el inconforme pueda continuar con el correspondiente procedimiento, en particular, ampliarle el plazo al actor en el caso concreto, para que tenga oportunidad de recabar los apoyos necesarios por parte de la ciudadanía, tal como se argumenta a continuación.

6.4.4. Marco jurídico aplicable

- (87) En el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷ se establece que la ciudadanía debe gozar del derecho a ser elegida en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado.
- (88) Correlativamente, en los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ se establece que todas y todos los ciudadanos gozarán, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social y sin restricciones indebidas a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado.

⁷ **Artículo 23. Derechos Políticos.**

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

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

⁸ **Artículo 25**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.



- (89) Por su parte, en el artículo 35, fracción II, de la Constitución general⁹, se establecen los derechos de la ciudadanía para ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Asimismo, establece que el derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas corresponde a los partidos políticos, así como a la ciudadanía que solicite su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.
- (90) Por su parte, en el artículo 29, fracciones II y III, de la Constitución local¹⁰ se dispone que es un derecho de la ciudadanía ser votada en condiciones de paridad, para todos los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y solicitar el registro de candidaturas independientes ante la autoridad electoral siempre y cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que las normas determinen.
- (91) Así, en el artículo 7, fracción II, del código local¹¹, se establece que se entenderá por *candidatura independiente* a la ciudadanía que obtenga por parte de la autoridad electoral, el acuerdo de registro habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establece el propio código.
- (92) En el artículo 9, párrafo tercero, del código local¹² se establece que es un derecho de los ciudadanos ser votados para los cargos de elección popular.

⁹ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. ...

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

¹⁰ Artículo 29.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I. ...;

II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;

III. Desempeñar las funciones electorales que se les asignen;

IV. ...

¹¹ Artículo 7. Para los efectos de este Código se entenderá por:

...

II. Candidato o candidata Independiente: ciudadana o ciudadano que obtenga, por parte de la autoridad electoral, el acuerdo de registro, habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establece el presente Código.

...

¹² Artículo 9...

- (93) Por su parte, en el artículo 13, del código invocado¹³, se prevé que es derecho de la ciudadanía ser votada para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece el propio código local, y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumpla los requisitos, condiciones y términos que determine el mismo.
- (94) Por otra parte, en el diverso artículo 86 del código local¹⁴, se menciona que el derecho de la ciudadanía de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará a los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Constitución local y el propio código local.
- (95) Asimismo, en el artículo 87, fracción I, del código local¹⁵, se indica que la ciudadanía que cumpla con los requisitos, condiciones y términos establecidos tendrá derecho a participar y, en su caso, a ser registrada a una candidatura independiente para la gubernatura.
- (96) En el artículo 117 del referido ordenamiento¹⁶, se establece que la ciudadanía que aspire a participar con una candidatura independiente en las elecciones locales deberá satisfacer además de los requisitos señalados por la Constitución local, los señalados en el código local.
- (97) Por su parte, en el diverso 118 del código local¹⁷ se dispone que las dirigencias, militancia, ciudadanía afiliada o sus equivalentes de los partidos políticos no podrán solicitar su registro a una candidatura independiente a

...

Es un derecho de las y los ciudadanos ser votados para los cargos de elección popular.

¹³ Artículo 13. Es derecho de las ciudadanas y los ciudadanos ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece este Código y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine este Código.

¹⁴ Artículo 86. El derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará a los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Constitución Local y en el presente Código.

¹⁵ Artículo 87. Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como candidatos independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

I. Gobernador.

...

¹⁶ Artículo 117. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes en las elecciones locales de que se trate, deberán satisfacer, además de los requisitos señalados por la Constitución Local, los señalados en este Código.

¹⁷ Artículo 118. **Los dirigentes, militantes, afiliados o sus equivalentes 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, **ni haber sido postulados candidatos a cualquier cargo de elección popular por partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.**



menos que se hayan separado de su cargo partidista con tres años de anticipación al momento de solicitar su registro, ni haber sido postulada a un cargo de elección popular por un instituto político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.

- (98) A su vez, en el artículo 120, fracción II, inciso g), numeral 2, del código local¹⁸, se señala que la ciudadanía que aspire a participar en una candidatura independiente, deberá acompañar la solicitud con la manifestación por escrito bajo protesta de decir verdad que no ostenta la presidencia del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigencia, militancia, afiliación o equivalente de un partido político, ni haber sido postulado a una candidatura a cualquier cargo de elección popular por un instituto político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.
- (99) Ahora bien, en el artículo 4, fracción I, del Reglamento para el proceso de selección de quienes aspiren a una candidatura independiente ante el Instituto Electoral del Estado de México¹⁹, se estipula que son derechos de la ciudadanía obtener la calidad de aspirantes a una candidatura independiente, así como adquirir el registro y ejercer su derecho a ser votada en la modalidad independiente; sujetándose a los requisitos, condiciones y plazos establecidos en el código local, el Reglamento y las demás disposiciones aplicables, para ocupar, entre otros, el cargo de la gubernatura.

¹⁸ Artículo 120. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

I. Presentar su solicitud por escrito.

...

II. Acompañar la solicitud con la documentación siguiente:

...

g) Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

1. ...

2. No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, ni haber sido postulado candidato a cualquier cargo de elección popular por partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, conforme a lo establecido en este Código.

...

¹⁹ Artículo 4. Son derechos de la ciudadanía obtener la calidad de aspirantes a una candidatura independiente, así como adquirir el registro y ejercer su derecho a ser votada en la modalidad independiente; sujetándose a los requisitos, condiciones y plazos establecidos en el CEEM, el presente Reglamento y las demás disposiciones aplicables, para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

I. Gubernatura;

...

- (100) Por lo que se refiere a la convocatoria dirigida a la ciudadanía mexiquense que se interese en participar en el proceso de selección a una candidatura independiente en la elección de gubernatura 2023, en la base tercera, fracción X, se dispone que la ciudadanía que manifieste su intención de aspirar a una candidatura independiente deberá hacerlo en el formato del escrito de manifestación de intención y adjuntar la manifestación bajo protesta de decir verdad de no contar con ningún impedimento legal para aspirar a una candidatura independiente en la que se declare lo establecido en el anexo 6, consistente en no haber presidido el comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, ni ocupar una dirigencia, militancia, afiliación o su equivalente de un partido político, ni haber tenido una postulación a cualquier cargo de elección popular por partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, de conformidad con lo establecido en el código local.

6.4.5. Caso concreto

- (101) En el presente caso, el actor impugna la sentencia dictada por el Tribunal local en el expediente JDCL/138/2022, en la que se confirmó el acuerdo IEEM/CG/81/2022, por medio del cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, entre otros aspectos, declaró la improcedencia del escrito de manifestación de intención del actor para postularse como candidato independiente a la gubernatura de la referida entidad federativa.
- (102) Lo anterior, en razón de que el actor participó en el proceso electoral ordinario dos mil veintiuno como candidato a la presidencia municipal de Naucalpan por el partido político Movimiento Ciudadano, tal y como se desprende del acuerdo IEEM/CG/113/2021 denominado *"Por el que se resuelve supletoriamente sobre las solicitudes de registro de las Planillas de Candidaturas a integrantes de los Ayuntamientos del Estado de México, para el Periodo Constitucional 2022-2024"*.
- (103) El planteamiento toral del actor radica en sostener que, al haberse tratado de una candidatura externa a Movimiento Ciudadano en el proceso electoral local inmediato anterior, no existe una vinculación con el referido instituto



político que afecte su pretensión de ser candidato independiente a la gubernatura del estado de México.

- (104) Esta Sala Superior considera que le asiste la razón al actor, en el sentido de que al haberse tratado de una candidatura en la que participó como candidato externo, esta circunstancia no lo ubica en el supuesto de la limitante establecida por el legislador local en el artículo 118 en relación con el 120, ambos del código local, ya que, si bien es cierto que fue postulado por un partido político, también lo es que hizo como un candidato externo y no con alguna de las calidades prohibidas en las normas de que se trata y, por lo tanto, no existe una vinculación con el partido político que lo postuló en aquella ocasión, que vaya en detrimento de la calidad de independiente, con la que ahora pretende participar en la elección a la gubernatura del estado de México.
- (105) Al respecto, esta Sala Superior advierte que en los Estatutos del partido Movimiento Ciudadano, en su artículo 11, párrafo 2, se establece que dicho instituto político podrá incorporar como candidaturas ciudadanas a cargos de elección popular, entre otras, a personas de la sociedad civil, en los términos de las disposiciones aplicables.
- (106) No escapa a esta Sala Superior el hecho de que la SCJN, al resolver la acción la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas, resolvió la constitucionalidad de una porción normativa de la Constitución de Chihuahua que establece una limitante similar a la que ahora es el fundamento para haberle rechazado al actor su escrito de manifestación de intención para postularse como candidato independiente a la elección de la gubernatura del estado de México.
- (107) Al respecto, en primer lugar, teniendo presente que en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución general, a la SCJN le corresponde conocer y resolver de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución general, por lo que se torna necesario hacer algunas precisiones en cuanto a las características del control realizado por la SJCN y esta Sala Superior.

- (108) La principal característica del control realizado por la SCJN mediante la acción de inconstitucionalidad consiste en contrastar, en abstracto, una determinada norma legal a la luz del texto fundamental. El elemento definidor de este tipo de control radica en la ausencia de un acto concreto de aplicación y se hace a partir de la publicación de la norma en el Diario Oficial de la Federación o periódico oficial, según corresponda.
- (109) El control abstracto, por definición, tiene por objeto analizar la norma legal tildada de inconstitucional sin un acto de aplicación en concreto. Esa circunstancia significa que el contraste de constitucionalidad, únicamente se realiza a partir del texto legal y a partir de los artículos constitucionales presuntamente violados hechos valer por quien promueve la acción de inconstitucionalidad.
- (110) De esta manera, el control abstracto no se ocupa de casos o situaciones concretas de aplicación de normas, sino que se circunscribe al contraste de la norma legal en abstracto y los preceptos constitucionales presuntamente afectados y señalados por el accionante.
- (111) En contraste, el control concreto realizado por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo previsto por el artículo 99 de la Constitución general, al desplegarse dicha facultad implica el análisis de la constitucionalidad de las normas aplicadas a un caso concreto de manera específica, esto es, la constitucionalidad de los efectos de la norma sobre un acto en particular.
- (112) Este órgano jurisdiccional federal tiene conferido un control por disposición constitucional específica,²⁰ en razón del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, régimen dentro del cual es un **órgano del orden constitucional o total**, de conformidad con el artículo 99, en relación con los artículos 41 y 133, de la Constitución, ya que tiene asignadas funciones de control concreto de la regularidad constitucional de actos, resoluciones y demás elementos jurídicos; en suma, está llamado a la protección jurisdiccional del

²⁰ Véase Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Varios 912/2010, 14 de julio de 2011, párr. 36.



orden constitucional y a garantizar la supremacía constitucional en materia político-electoral.

- (113) En ese sentido, esta Sala Superior es un órgano de carácter constitucional y órgano límite que ocupa una **posición específica** en el orden jurídico nacional, toda vez que, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que conoce en forma exclusiva y excluyente la SCJN, tiene encomendado el control concreto de la regularidad constitucional de actos y resoluciones electorales. Al respecto, esta Sala Superior, dado que conoce el derecho aplicable, debe realizar el control concreto desde la óptica de ciertos principios/valores constitucionales.
- (114) Atento a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al distinguir los diferentes tipos de control de la regularidad constitucional de los actos y resoluciones, ha considerado que en lo que atañe al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ésta asume un control difuso en forma directa e incidental (es decir, sin implicar la apertura de un expediente por cuerda separada sino como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente) y un carácter concreto.
- (115) Cabe señalar que esta facultad, encuentra límites claros establecidos tanto en la legislación como en la jurisprudencia de la SCJN.
- (116) En efecto, en el artículo 10, párrafo 1, inciso f) de la Ley de Medios se establece como causal de improcedencia el supuesto en el que en la interposición de un medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la SCJN, en los términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución general.
- (117) En ese sentido, el artículo 105, fracción II de la Constitución general determina que para la declaración de invalidez de normas legales por inconstitucionales se debe reunir una votación de ocho votos de los integrantes de la SCJN.
- (118) Al respecto, el Máximo Tribunal del país ha establecido que su jurisprudencia es obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación si se aprueba por ocho votos o más, atendiendo a lo

establecido en el párrafo decimosegundo del artículo 94, de la Constitución general, en el que se dispone que “Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas”

- (119) Por tanto, el ejercicio de control constitucional consistente en la inaplicación de una determinada norma legal impugnada involucra el análisis de todas aquellas normas que fueron aplicadas, así como su repercusión al caso concreto, situación que no acontece en el control abstracto.
- (120) De esta manera, en un determinado acto concreto, pueden advertirse circunstancias o situaciones que no formaron parte del pronunciamiento por parte de la SCJN, porque, por ejemplo, no fue planteado en los conceptos de invalidez por quien promueve la acción de inconstitucionalidad, o bien porque el acto concreto de aplicación reviste una propiedad relevante del caso que no estuvo presente en el plano abstracto y, por ende, no fue materia del pronunciamiento en control abstracto.
- (121) Esto último significa la existencia de un control integral de la constitucionalidad de actos, resoluciones y demás elementos jurídicos, incluidas las normas generales, por parte de la SCJN y este órgano jurisdiccional federal.
- (122) De esta manera, ante la ausencia de un pronunciamiento específico sobre el presente caso y sus propiedades relevantes por parte de la SCJN, se abre la posibilidad de un pronunciamiento por parte de las Salas del Tribunal Electoral.
- (123) Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que en este caso en particular, a partir de los hechos demostrados en el expediente, puede concluirse que no resulta aplicable el precedente de la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas, relativa al marco normativo electoral del estado de Chihuahua, en relación con la constitucionalidad de aquellas normas que limitan el derecho de un ciudadano para participar como candidato independiente en una elección, al haber sido registrado para un cargo de elección popular por un partido político en el proceso



electoral previo, sin que exista ningún otro vínculo con ese partido político, ya que el ciudadano ahora actor fue postulado como un candidato externo, es decir, no fue ni es un militante, afiliado o dirigente en el partido que postuló.

- (124) El actor en el presente juicio es un ciudadano que en el proceso electoral dos mil veintiuno fue postulado por Movimiento Ciudadano al cargo de presidente municipal del ayuntamiento del municipio de Naucalpan. En el presente proceso electoral, pretende postularse al cargo de gobernador del estado de México, pero ahora por la vía independiente.
- (125) Sin embargo, el Consejo General del instituto electoral 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 118 del código 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.
- (126) El recurrente acudió primero ante el Tribunal local y después ante esta Sala Superior, para plantear, en esencia, que la porción normativa que le fue aplicada y mediante la cual se determinó la improcedencia del escrito de manifestación de intención del actor para postularse como candidato independiente a la gubernatura de la referida entidad, es inconstitucional e inconvencional, por lo cual debía analizarse su caso concreto y otorgársele la oportunidad de continuar con el correspondiente procedimiento.
- (127) Sin embargo, en la instancia previa se confirmó la resolución del instituto electoral local al considerarse que dicha porción normativa supera un test de proporcionalidad.
- (128) No obstante lo anterior, como ha quedado precisado, no escapa a esta Sala Superior que una porción normativa similar 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, tal criterio, en principio, es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales en materia electoral del país.

- (129) En ese sentido, toda vez que en el presente asunto se plantea un aspecto que, evidentemente no fue objeto de estudio en la sentencia dictada por la SCJN en esa acción de inconstitucionalidad, toda vez que en ese caso, dentro de las consideraciones se expresó que la lógica y razón constitucional de las candidaturas independientes consiste en que se postulen, en principio, personas ajenas a los partidos políticos.
- (130) Asimismo, se sostuvo que la razonabilidad de no 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, ya que de tal forma garantiza la pérdida de vinculación con el partido político.
- (131) Ahora bien, en el caso concreto cabe analizar si dicha porción normativa es inconstitucional e inconvencional, a partir de que existe un elemento novedoso o distinto a lo que puede advertirse fue la intención de la legislatura local, como se evidencia a continuación, y que es la inexistencia del vínculo con un partido político, al tratarse de un ciudadano que no forma parte del instituto político, y su participación fue a través de lo que se denomina candidaturas ciudadanas, al interior de un partido político.
- (132) Es decir, en el caso no puede desprenderse un sentido de pertenencia al partido político que lo postuló, y que ello constituya un riesgo a la verdadera independencia de la candidatura, que es finalmente el valor que tuteló la SCJN en la sentencia antes referida.
- (133) 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.
- (134) 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 adecuadamente una diversa gama de perspectivas e intereses que hagan la política dinámica a nivel tanto nacional como local.

- (135) 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.
- (136) 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.²¹
- (137) 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.²²
- (138) 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.
- (139) 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

²¹ 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

²² P. Lucardie. "Fragments from the pillars: small parties in the Netherlands" en *Small Parties in Comparative and National Perspective*. Newbury Park, SAGE, 1991.

economía y se refiere a que se escape al control monopolístico y a que las mercancías sean lo que se dice que son.²³ 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.

(140) De esta manera, 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,²⁴ a saber, la crisis de representación política.

(141) 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.²⁵ En ese sentido, se busca movilizar la agenda política ciudadana y otorgar poder de negociación al electorado.

²³ Sartori, Giovanni. **Sistemas competitivos en partidos y sistemas de partidos**. Cambridge University Press, 1976.

²⁴ 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 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.

²⁵ Iniciativa en materia político- electoral presentada en dos mil trece por el PAN y el PRD.



- 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.²⁶ 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 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.²⁷
- (142) Considerando esta dimensión jurídico-política de las candidaturas independientes, si bien es legítimo 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.
- (143) Para el presente análisis de constitucionalidad, 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), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁸

²⁶ Iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el quince de diciembre de dos mil nueve.

²⁷ 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.

²⁸ 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

- (144) 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.
- (145) 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 (“oportunidades”) “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”.²⁹
- (146) Esta dimensión de los derechos políticos o a la participación política 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”.³⁰

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.

²⁹ Yatama, párr. 195.

³⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones [L] [SEP] preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 159.



- (147) 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.
- (148) 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 operativo el sistema electoral y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía.³¹
- (149) 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.
- (150) Es bajo esa lógica que este Tribunal Electoral ha afirmado que el derecho a ser votado es de base constitucional, pero de configuración legal.³² 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]”.³³
- (151) La posibilidad de reglamentar el ejercicio del derecho a ser votado por la vía de las candidaturas independientes queda manifiesta en la formulación

³¹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párrs. 157 y 161.

³² 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.

³³ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 174.

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”.

- (152) Sin embargo, esta potestad legislativa no puede desplegarse de manera discrecional o arbitraria ni irrazonable, sino que debe estar orientada 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”.³⁴
- (153) 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”.³⁵ 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.
- (154) 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 efectiva por esa vía y, en contraparte, debe abstenerse de imponer cargas excesivas y arbitrarias que la vuelvan ilusoria.

³⁴ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7. 27 de agosto de 1996, párr. 4.

³⁵ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. cit., párr. 149.



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

- (155) En relación con el ejercicio del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente o sin partido, esta Sala Superior advierte que – en principio– la exigencia consistente en que las candidaturas independientes estén desvinculadas de los partidos políticos persigue un fin legítimo.
- (156) Dentro de las comisiones unidas dictaminadoras en las que se discutió la reforma política-electoral de dos mil doce se consideró 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.
- (157) 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.
- (158) 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.

- (159) En similares términos se ha pronunciado el Tribunal 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.
- (160) 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 Ocampo³⁶ 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 los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.
- (161) 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,³⁷ 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.
- (162) 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

³⁶ 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...

³⁷ 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.



acumuladas se estableció que el establecimiento de requisitos para contender por la vía de una candidatura independiente persigue un fin legítimo.

- (163) 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.
- (164) Lo anterior al considerar que lo estipulado en el artículo 201, fracción I del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla³⁸ constituye una 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.
- (165) 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.

6.4.5.2. Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 118 del Código Electoral del Estado de México

- (166) En el caso particular, se analiza la constitucionalidad del artículo 118, del Código Electoral del Estado de México, en el cual se establece que “Los dirigentes, militantes, afiliados o sus equivalentes de los partidos políticos no podrán 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, **ni haber sido postulados**

³⁸ Artículo 201 bis [...]

No podrán ser candidatos independientes las personas que:

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; [...]

candidatos a cualquier cargo de elección popular por partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior”.

- (167) Para analizar la constitucionalidad de dicha porción normativa, se correrá un test de proporcionalidad, como un método para valorar la validez constitucional de las restricciones legales a derechos fundamentales.
- (168) 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.³⁹
- (169) En caso de no cumplir con estos cánones, la restricción resultará desproporcionada y, por ende, inconstitucional e inconvencional.
- (170) A juicio de esta Sala Superior, la porción normativa objeto de análisis no resiste un examen de proporcionalidad, ya que 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.
- (171) 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, sin tomar en cuenta la calidad de la persona postulada, carece de idoneidad, toda vez que **se trató de una candidatura externa, es decir, no era militante ni afiliado o equivalente, ni, mucho menos, dirigente del partido político que lo postuló**, pues no es adecuada para garantizar la independencia de la candidatura respecto a un partido político.
- (172) 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

³⁹ 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.



irrelevante para efectos de analizar si pertenece o no a una estructura partidista, ya que es un hecho que algunos partidos políticos tienen la potestad de nominar candidaturas ajenas a sus filas de militantes, como ocurre en el caso concreto.

- (173) 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, ya que 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.
- (174) 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 necesario de relevancia con el partido político, pues solo utilizaron su plataforma electoral para ejercer su derecho a ser votados.
- (175) 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.
- (176) Además, a juicio de esta Sala Superior, ello se vuelve un mecanismo de control de los partidos políticos que durante décadas monopolizaron el 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.
- (177) 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 pueda beneficiarse de la plataforma política de un partido político, habiéndose postulado por la vía de las candidaturas independientes.

- (178) 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.
- (179) 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.
- (180) De ahí que esta Sala Superior concluya que la medida legislativa bajo escrutinio no es idónea para garantizar el fin constitucionalmente legítimo, ya que resulta sobreincluyente, toda vez que incluye supuestos que no están justificados a la luz de las finalidades de la norma; además, 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.
- (181) 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.
- (182) Además, cabe señalar que pueden existir otras medidas menos gravosas 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.

- (183) 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 política de esas candidaturas de los partidos políticos, esto con el objetivo de evitar confusiones de la ciudadanía.
- (184) Por todo lo anterior, es que, como se anticipó, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la restricción legal aplicada en el caso concreto, establecida en el artículo 118, parte final, y 120, fracción II, inciso g), numeral 2, parte final, del Código Electoral del Estado México, no fue objeto de pronunciamiento por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad antes invocadas no supera un análisis de proporcionalidad y, por tanto, no es válida constitucionalmente y procede su inaplicación al caso concreto.
- (185) Finalmente, cabe señalar que la interpretación antes desarrollada cumple con lo ordenado por la Constitución general, en el artículo 1°, párrafo tercero, en donde se dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- (186) Lo anterior, en razón de que se respeta el criterio de la SCJN, en el sentido de que las candidaturas independientes efectivamente se encuentren desvinculadas de la influencia de los partidos políticos, y por otra parte, además de garantizar y proteger el derecho de la ciudadanía a buscar participar a través de una candidatura independiente, lo maximiza cuando se advierte que no existen elementos objetivos y fácticos que pongan en evidencia la posibilidad de una intervención de algún partido político.
- (187) Esto último, al no existir algún otro elemento, expuesto por la autoridad administrativa electoral o el órgano jurisdiccional electoral local, o que se encuentre en autos del expediente que se resuelve, y que pudiera dar lugar

a poner en riesgo o duda el carácter de independiente respecto de los partidos políticos, en la candidatura que busca obtener el ciudadano ahora actor.

7. EFECTOS

- (188) Se **revoca** tanto la resolución JDCL/1380/2022, así como el acuerdo IEEM/CG/81/2022, por medio del cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en lo relativo a la improcedencia del escrito de manifestación de intención del actor para postularse como candidato independiente a la gubernatura de la referida entidad.
- (189) Se declara la inaplicación al caso bajo análisis, de la porción normativa establecida en los artículos 118, parte final, y 120, fracción II, inciso g), numeral 2, parte final, del Código Electoral del Estado México, consistente en no haber sido postulado candidato a cualquier cargo de elección popular por partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior.
- (190) Dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente ejecutoria, el Instituto Electoral del Estado de México deberá dictar todas las medidas que estime necesarias y resulten razonables, a efecto de restituir al actor en su derecho a poder continuar con el trámite para buscar su registro como candidato independiente, en particular, deberá otorgársele el mayor tiempo que sea posible para recabar los apoyos de la ciudadanía, que es uno de los requisitos previstos en la normativa y recuperar, en la medida de lo posible, los días perdidos para ello con motivo de la presente secuela de juicios que tuvo que promover para lograr la restitución de sus derechos.
- (191) Hecho lo anterior, deberá informar tanto al actor como a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se dicten las correspondientes medidas.

8. RESUELVE

PRIMERO. Se **confirma** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el expediente JDCL/1385/2022.



SEGUNDO. Se **revoca** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el expediente JDCL/1380/2022, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

TERCERO. El Instituto Electoral del Estado de México deberá proceder en los términos ordenados en la presente sentencia.

CUARTO. Comuníquese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la decisión de esta Sala Superior de la inaplicación de la porción normativa establecida en los artículos 118, parte final, y 120, fracción II, inciso g), numeral 2, parte final, del Código Electoral del Estado México.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por *** de votos, lo resuelven 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 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.