

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-59/2019

RECORRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION,
CORRESPONDIENTE A LA
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN
XALAPA, VERACRUZ

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE
M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: GENARO ESCOBAR
AMBRIZ

Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso de reconsideración al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la resolución de quince de marzo del año en curso, emitida en los juicios de revisión constitucional electoral acumulados en el expediente SX-JRC-13/2019, por la Sala Regional de este Tribunal, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con

sede en Xalapa, Veracruz¹, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

I. ANTECEDENTES:

De los hechos narrados en el escrito recursal, así como de las constancias que obran en el expediente, se desprende lo siguiente:

1.1 Inicio del proceso electoral local. El once de enero de dos mil diecinueve² inició el proceso electoral ordinario para renovar a los integrantes del Congreso del Estado de Quintana Roo.

1.2 Solicitud. El trece de febrero, Movimiento Ciudadano³ presentó, ante la Comisión de Partidos Políticos del Instituto Electoral del citado Estado⁴, un escrito por el cual hizo una propuesta para que los partidos políticos y coaliciones registraran de manera obligatoria fórmulas de jóvenes e indígenas en las candidaturas a diputaciones locales.

1.3 Consulta. El catorce de febrero, MC presentó escrito mediante el cual consultó al Instituto Electoral local sobre los criterios mínimos de registro aplicables respecto de las fórmulas de candidaturas de jóvenes e indígenas, así como la implementación de acciones afirmativas en beneficio de los referidos grupos sociales.

¹ En adelante Sala Regional o Sala responsable.

² Todas las fechas que se indicaran son del año dos mil nueve, en caso de requerirse se precisara lo correspondiente.

³ En lo subsecuente MC o partido recurrente.

⁴ En adelante Instituto Electoral local.

1.4 Aprobación de lineamientos para registro de candidatos. El diecinueve de febrero, el Consejo General del Instituto electoral local emitió el acuerdo IEQROO/CG-A-060-19, por el cual aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones locales correspondientes al proceso electoral local ordinario en curso.

1.5 Recursos de apelación locales. El veintitrés de febrero, MC y Morena presentaron sendos recursos de apelación a fin de controvertir el acuerdo mencionado en el punto que antecede.

Tales medios de impugnación fueron registrados en el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo⁵, con las claves de expediente RAP/019/2019 y RAP/021/2019.

1.6 Resolución del Tribunal local. El cinco de marzo, el Tribunal electoral local, de manera acumulada, resolvió los citados medios de impugnación. Los puntos resolutivos son los siguientes:

[...]

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el expediente RAP/021/2019 al diverso RAP/019/2019, por ser éste el primero que se formó en este órgano jurisdiccional; en consecuencia, deberá glosarse copia certificada de la presente sentencia al asunto acumulado.

⁵ En lo subsecuente Tribunal local.

SUP-REC-59/2019

SEGUNDO. Se **revoca** el **Acuerdo IEQROO/CG/A-060/19**, del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a Diputaciones, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2018-2019 para los efectos precisados en los párrafos 132 a 136 de esta ejecutoria.

TERCERO. Se **apercibe** al Instituto Electoral de Quintana Roo, a efecto de que con posterioridad realice con la debida y pronta diligencia sus atribuciones legales conferidas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Quintana Roo.

CUARTO. Se **ordena** al Instituto Electoral de Quintana Roo, para que en un plazo de 48 horas contadas a partir de la legal notificación de la presente resolución emita el nuevo acuerdo, e informe del cumplimiento de la presente resolución, en un plazo no mayor a 24 horas.

QUINTO. Se **dejan a salvo los derechos** del partido Movimiento Ciudadano para que, en caso de considerarlo pertinente, haga la denuncia respectiva ante el Órgano Interno de Control del Instituto o de la instancia que considere conducente.

[...]

1.7 Juicios de revisión constitucional electoral. Inconformes con la citada resolución, los días ocho, nueve y diez de marzo, los partidos políticos Acción Nacional, Morena, Verde Ecologista de México, y del Trabajo⁶, promovieron juicios de revisión constitucional electoral.

Los cuales dieron origen a los expedientes SX-JRC-13/2019, SX-JRC-14/2019, SX-JRC-18/2019 y SX-JRC-19/2019 del índice de la Sala Regional Xalapa.

⁶ En adelante PT.

El PT solicitó, en su demanda, que este órgano jurisdiccional ejerciera su facultad de atracción.

1.8 Determinación de este órgano jurisdiccional. El trece de marzo, esta Sala Superior consideró improcedente la solicitud efectuada por el PT, y ordenó remitir a la Sala Regional la demanda, así como las demás constancias respectivas, a fin de que resolviera el juicio.

1.9 Sentencia de la Sala Regional Xalapa. El quince de marzo, la Sala responsable dictó sentencia en los juicios referidos, en el sentido de revocar la resolución del Tribunal local para los siguientes efectos:

[...]

a. Toda vez que se declararon fundados los agravios relativos a la indebida orden de implementar medias afirmativas a favor de jóvenes e indígenas se revoca, en lo que fue materia de pronunciamiento, la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, y con ella los actos emitidos en cumplimiento de tal determinación.

No obstante lo anterior, a fin de establecer esquemas que ayuden a revertir en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación, se vincula al Instituto local, para que, con la debida oportunidad, realice los estudios concernientes e implemente las acciones afirmativas que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, para el caso de registro y postulación de candidaturas al Congreso local, así como a los Ayuntamientos.

b. Al haberse declarado fundado el agravio analizado en plenitud de jurisdicción, relativo a la incorrecta posibilidad de reelección de los diputados por distritos diversos al que obtuvieron su triunfo, se modifica el lineamiento impugnado efecto de quedar: *“4. las y los diputados podrán postularse vía reelección por el mismo distrito por el que obtuvieron el triunfo.”*

SUP-REC-59/2019

c. Asimismo, al haberse concluido que es correcto que el Instituto Local haya considerado que los partidos políticos locales que obtengan su registro en términos de lo previsto en el artículo 95, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos podrán postular candidaturas en coalición y candidaturas comunes, se confirma el lineamiento respectivo.

[...]

1.10 Recurso de reconsideración. El dieciocho de marzo, el partido recurrente presentó, ante la Sala Regional, demanda a fin de controvertir la sentencia antes precisada, la cual fue remitida a este órgano jurisdiccional.

1.11 Recepción, turno e integración del expediente. Con la demanda y demás constancias, se ordenó la integración del expediente del recurso de reconsideración identificado con la clave **SUP-REC-59/2019**, y se turnó a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

1.12 Terceros interesados. El veinte de marzo, Gabriela del Pilar López Pallares y el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral local, presentaron sendos escritos, ante la Sala Regional, por los cuales pretenden comparecer como terceros interesados en el medio de impugnación al rubro indicado.

1.13 Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la demanda se radicó, se admitió a trámite y, al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción; y,

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos⁷, por tratarse de un recurso de reconsideración promovido para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, en los juicios de revisión constitucional electoral precisados en esta sentencia.

2.2 Terceros interesados.

a) Se tiene al Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral local, compareciendo como tercero interesado en el presente medio de impugnación, en razón de lo siguiente:

1. Forma. El escrito se presentó ante la Sala Regional responsable y en el mismo, se hace constar el nombre del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa del representante del partido político recurrente.

2. Oportunidad. Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el citado partido político compareció dentro del plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a la publicitación de la presentación de la demanda del recurso de reconsideración,

⁷ Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 185; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

SUP-REC-59/2019

de acuerdo con lo previsto en el artículo 67, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Lo anterior, toda vez que, de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación, se advierte que las cuarenta y ocho horas de publicación del medio de impugnación, transcurrieron de las veinte horas del dieciocho de marzo a las veinte horas con del siguiente día veinte; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado a las once horas dieciséis minutos del mencionado día veinte, es evidente su oportunidad.

3. Legitimación. El Partido Acción Nacional, está legitimado para comparecer al presente recurso, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, toda vez que tiene un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretende el recurrente, quien como última intención solicita se revoque la sentencia impugnada, mientras que, el referido partido político pretende que se declaren inoperantes los concepto de agravio expresados en el escrito que dio origen al expediente al rubro indicado.

4. Personería. La personería de Daniel Israel Jasso Kim, quien suscribe el escrito de comparecencia como representante propietario del PAN ante el Consejo General del Instituto Electoral local, está acreditada, en atención a que con esa

calidad interpuso uno de los juicios de revisión constitucional⁸ en los cuales se emitió la sentencia controvertida.

b) No se tiene a Gabriela del Pilar López Pallares compareciendo como tercera interesada en el presente recurso, en razón de las siguientes consideraciones.

El tercero interesado, por definición legal⁹, es el ciudadano, partido político, coalición, candidato, organización o agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho de naturaleza política o electoral incompatible con el que pretende el actor.

A partir de la prescripción legal, este órgano jurisdiccional ha determinado que el carácter de tercero interesado exige la actualización de las calidades siguientes:

a) Sujeto calificado. Ciudadano, partido político, coalición, candidato, organización o agrupación política o de ciudadanos.

b) Interés cualificado. Que tenga un interés legítimo en la causa derivado de un derecho de naturaleza política o electoral incompatible con el que pretende el actor.

En lo concerniente a la expresión “*interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor*”, en materia electoral consiste en la situación jurídica y de hecho en que se ubica quien pretende se le reconozca el carácter de tercero interesado, cuya comparecencia está

⁸ En el identificado con la clave SX-JRC-14/2019.

⁹ Conforme a lo previsto en los 12, párrafo 1, inciso c) y 67, párrafo 1 de la Ley de Medios.

SUP-REC-59/2019

encaminada a buscar la subsistencia del acto o resolución que se tilda de ilegal o inconstitucional en el medio de defensa, en los términos en que fue realizado o emitido, tomando en cuenta que le ha producido un beneficio, de manera que, de ser modificado o revocado, podría sufrir una afectación en su patrimonio jurídico.

En los medios de defensa electorales, el tercero interesado es el sujeto, persona física o moral que ha sido favorecido con el acto de autoridad y, en esa medida, está en aptitud legal de comparecer a los procedimientos jurisdiccionales para lograr la confirmación del acto o resolución atinente.

En efecto, como se ha puesto de manifiesto, el interés del tercero interesado tiene sustento en la premisa de que su pretensión es que los actos desplegados, o bien, las resoluciones pronunciadas por la autoridad electoral, y en su caso, por un partido político, se declaren válidos jurídicamente por estar apegados a la normatividad que los rige.

Por todo lo anterior, es que esta Sala Superior considera que Gabriela del Pilar López Pallares no tiene el carácter de tercera interesada en este asunto, dado que su pretensión, no puede identificarse como opuesta a la de MC, toda vez que en caso de que prosperara el recurso, el efecto sería que se revocará la sentencia de la Sala Regional que modificó el lineamiento impugnado efecto de quedar: *“4. las y los diputados podrán postularse vía reelección por el mismo distrito por el que obtuvieron el triunfo”*, lo que favorecería a Gabriela del Pilar López Pallares, pues ella había sido postulada por MC como

candidata a diputada local propietaria por el Distrito Electoral VII, siendo que fue electa en un proceso electoral anterior como diputada local suplente por el Distrito Electoral II, con lo que no se colma el presupuesto esencial para ser tercera interesada, atinente a la incompatibilidad con los intereses del recurrente.

Ahora bien, del análisis integral del escrito presentado por Gabriela del Pilar López Pallares, se advierte que su pretensión es que se revoque la sentencia de la Sala Regional Xalapa, porque en su concepto se hizo una interpretación restrictiva del derecho a la reelección al prohibir que los diputados puedan ser postulados nuevamente para un distrito electoral diferente en el que fueron electos.

A partir de lo anterior y a fin de dar plena efectividad al derecho a la tutela judicial efectiva¹⁰, lo procedente sería remitir el escrito presentado por la promovente a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que se tramitara como recurso de reconsideración, en razón de que su pretensión es que se revoque la sentencia emitida por la Sala Regional, sin embargo, a ningún fin jurídico conduciría tal determinación, dado que ese medio de impugnación resultaría improcedente.

Esto, porque el recurso de reconsideración se debe interponer dentro de los tres días siguientes a aquel en que se haya notificado la sentencia emitida por la Sala Regional respectiva,

¹⁰ Reconocido en el artículo 17 Constitucional.

SUP-REC-59/2019

que se pretende controvertir¹¹.

Asimismo, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles¹².

Sobre esa base, para determinar si el recurso de reconsideración se presentó dentro del término previsto legalmente, se debe tener presente que en el artículo 8 de la Ley procesal electoral federal se prescribe, por regla general, que el cómputo para la promoción oportuna de los medios de impugnación se debe contar a partir del día siguiente a aquél en que el recurrente tuvo conocimiento del acto o resolución reclamado.

En la especie, el recurrente impugna la sentencia de quince de marzo del año en curso, dictada por la Sala Xalapa en los juicios de revisión constitucional electoral SX-JRC-13/2019 y acumulados, en el sentido de revocar la determinación emitida por el Tribunal local.

Ahora bien, de las constancias del expediente se advierte que la sentencia impugnada se notificó por estrados, ese mismo día, según se desprende de la cédula de notificación por estrados y razón correspondiente¹³, las cuales merecen valor probatorio pleno, de conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Ley de Medios, al ser documentales públicas.

¹¹ Conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, de la Ley de Medios.

¹² Circunstancia que se prevé en el artículo 7 de la Ley de Medios.

¹³ Las cuales obran a fojas ciento veintiuno a ciento veintidós del expediente SX-JRC-13/2019, identificado en esta Sala Superior como cuaderno accesorio 1.

Tomando en consideración lo anterior, el plazo de tres días para la presentación oportuna de este medio de impugnación transcurrió del diecisiete al diecinueve de marzo, con fundamento en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), en relación con el diverso 7, ambos de la Ley de Medios.

Así, si la demanda se presentó el veinte siguiente, como consta en el sello de la Oficialía de Partes de la Sala responsable y de la certificación suscrita por el Secretario General de Acuerdos de dicha Sala, es incuestionable que se efectuó fuera del plazo de tres días previsto en la ley.

Por tanto, no ha lugar a dar otro trámite al escrito presentado por Gabriela del Pilar López Pallares.

2.3 Procedencia. En el caso, se cumplen los requisitos generales y de procedencia¹⁴, como se demuestra a continuación.

a) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito. En él se hace constar la denominación del partido recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para ello, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos en que basa su impugnación, los agravios que causa el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente vulnerados, se ofrecen pruebas y se hace constar la calidad con la que promueve el promovente y se asienta su firma autógrafa.

¹⁴ Previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66, de la Ley de Medios.

b) Oportunidad. El medio de impugnación se interpuso oportunamente, ya que de las constancias que obran en autos es posible advertir, que la sentencia impugnada se notificó por estrados el día quince de marzo del año en curso, en tanto que, el escrito recursal se presentó el dieciocho posterior, ante la Sala responsable, por lo que resulta evidente que se ajustó al plazo de tres días a que se refiere el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General de Medios¹⁵.

c) Legitimación. Se cumple el citado requisito, conforme a lo previsto en el artículo 65 de la Ley General de Medios, pues el recurrente es un partido político.

d) Personería. La personería de Adrián Armando Pérez Vera, quien suscribe la demanda como representante propietario de MC ante el Consejo General del Instituto Electoral local, está acreditada¹⁶, en atención a que con esa calidad interpuso el recurso de apelación local que dio origen a la presente cadena de impugnación.

e) Interés. El partido político promovente tiene interés para interponer el presente recurso de reconsideración, porque aduce que la Sala responsable no hizo un adecuado análisis de la constitucionalidad y convencionalidad respecto a las acciones afirmativas de jóvenes e indígenas en la postulación de

¹⁵ Resulta aplicable la jurisprudencia de esta Sala Superior 34/2016 **TERCEROS INTERESADOS. LA PUBLICITACIÓN POR ESTRADOS ES UN INSTRUMENTO VÁLIDO Y RAZONABLE PARA NOTIFICARLES LA INTERPOSICIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN.**

¹⁶ Conforme a lo previsto en el artículo 65, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios.

candidatos a diputados locales, así como del derecho a la reelección, lo cual impacta en el actual proceso electoral que se desarrolla en el Estado de Quintana Roo.

f) Definitividad. El requisito en cuestión se considera cumplido, en razón de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de reconsideración identificado al rubro.

g) Presupuesto especial de procedencia. Se satisface la exigencia en cuestión por lo siguiente.

El recurso de reconsideración posee una naturaleza dual, ya que, por un lado se trata de un medio ordinario para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales referidas en el artículo 61, párrafo 1, inciso a), y por otro, se trata de un medio extraordinario a través del cual esta Sala Superior opera como un órgano de control de la regularidad constitucional, ya que según lo dispuesto por el numeral señalado en su párrafo 1 inciso b), la procedencia de este recurso se materializa también cuando las sentencias dictadas por las Salas Regionales, hayan decidido la no aplicación de alguna ley en materia electoral que se estime contraria a la Constitución General.

Así, por regla general, las resoluciones pronunciadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables; sin embargo, serán susceptibles de impugnarse a través del recurso de

SUP-REC-59/2019

reconsideración¹⁷, cuando se refieren a juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62 de la Ley de Medios, o cuando dichos tribunales se pronuncien sobre temas propiamente de constitucionalidad, en los demás medios de impugnación.

Esto último, porque el recurso de reconsideración no constituye una ulterior instancia, sino una de carácter constitucional extraordinaria, conforme a la cual la Sala Superior ejerce un auténtico control de constitucionalidad de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales.

Por esta razón, y dada la naturaleza extraordinaria del medio de impugnación que se estudia, conforme al criterio reiterado de esta Sala Superior se ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración en aras de garantizar debidamente el derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución General.

Así, en el caso, se considera que el presente asunto es procedente, porque la controversia involucra un estudio sobre la interpretación constitucional de cómo se debe ejercer el derecho a la reelección por parte de los diputados del Estado de Quintana Roo, es decir, si se deben postular en el mismo distrito electoral por el cual fueron electos o en uno diferente.

En concepto del recurrente, la Sala Regional hizo una interpretación en forma restrictiva del derecho a la reelección, pues en la Constitución federal no se advierte que se prohíba

¹⁷ Conforme al artículo, 25 de la Ley de Medios, en relación con el artículo 195, fracción IV, de la Ley Orgánica.

que los diputados que pretendan reelegirse lo hagan en un distrito distinto por el cual fueron electos.

Por tanto, esta Sala Superior considera que se actualiza el requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración¹⁸.

Además de que, el recurrente aduce que la Sala Xalapa, no realizó un estudio adecuado de convencionalidad y constitucionalidad de las medidas adoptadas y aplicadas en la sentencia originaria para su implementación en el actual proceso electoral, pues si bien es cierto, el Tribunal Electoral de Quintana Roo aplicó una acción afirmativa en favor de los jóvenes e indígenas basada en criterios convencionales y en aplicación al principio de progresividad, la Sala Regional no hizo ningún pronunciamiento específico respecto a la constitucionalidad de la medida, ni realizó un test de proporcionalidad.

En ese sentido, resulta evidente que subsiste una cuestión constitucional que debe ser analizada bajo el recurso de reconsideración, por lo que se actualiza la procedencia del presente medio de impugnación¹⁹ y resulta infundada la causal de improcedencia que hace valer el Partido Acción Nacional en su carácter de tercero interesado.

¹⁸ Jurisprudencia 26/2012, de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

¹⁹ **Jurisprudencia 10/2011**, de rubro: RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES

2.4 Estudio de fondo.

a) Razones de la Sala responsable

Respecto de los diversos agravios planteados por PVEM, PAN, PT y Morena, sobre los temas que subsisten en la presente impugnación la Sala Regional resolvió lo siguiente:

Temporalidad para la implementación de las acciones afirmativas.

La Sala responsable consideró que, si bien se compartía la necesidad de implementar medidas que tengan como objeto procurar la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política de la población joven e indígena, en el caso, el tribunal local pasó por alto la temporalidad del proceso electoral en curso.

Esto, porque en su concepto, la implementación de acciones afirmativas constituye un instrumento idóneo para concretar el pluralismo nacional y pugna por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación.

Pero en el caso, la determinación controvertida pasó por alto la procedencia de su implementación para el actual proceso electoral local que se desarrolla en la entidad cuya declaración formal aconteció el once de enero del presente año.

Aunado a lo anterior, la responsable razonó que el establecimiento de una acción afirmativa indígena conlleva un trabajo adicional para la autoridad administrativa electoral, debido a que se deben identificar los distritos electorales que se

considerarán indígenas, para estar en condiciones de establecer que en los mismos se garantice la postulación exclusiva de ciudadanos indígenas.

Además, los procesos internos de selección de candidatos habían concluido, por tanto, los partidos políticos no estuvieron en condiciones de ajustar sus candidaturas sin afectar derechos adquiridos de quienes participaron en los procesos internos con base en las reglas y parámetros ciertos que conocieron con la oportunidad debida.

Por lo cual, se vulneraba el principio de certeza que exige que todos los participantes del proceso electoral conozcan de antemano las reglas que se van a aplicar, lo que genera previsibilidad sobre la actuación de la autoridad y certidumbre a los partidos políticos en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso.

Entonces, aunque la introducción de medidas afirmativas por parte de las autoridades electorales estaba justificada y es necesaria, las mismas se deben incorporar al orden normativo en materia electoral de manera oportuna.

Lo anterior, porque así se genera previsibilidad sobre la actuación de la autoridad al momento del registro de candidaturas respecto de jóvenes e indígenas, debiéndose permitir que los partidos políticos cuenten con condiciones mínimas para su implementación, y no, hacer ajustes una vez concluidos sus procesos internos de selección de candidatos y a sólo siete días de que concluyera el periodo de registro de candidatos ante la autoridad administrativa electoral.

SUP-REC-59/2019

Vulneración al principio de reelección.

Sobre este tema, la Sala Regional determinó que era **fundado** el planteamiento de Morena en el sentido de que el Tribunal responsable no fue exhaustivo al analizar sus argumentos respecto al incumplimiento de las finalidades de dicha modalidad del derecho a votar.

De ahí que, en plenitud de jurisdicción estudió los conceptos de agravio hechos valer por el citado partido político en el recurso de apelación local, en los cuales adujo que el lineamiento que establece que las y los diputados se podrán postular vía reelección por el mismo distrito por el que obtuvieron el triunfo o por uno diverso, es contrario a la finalidad de la reelección consistente en que los ciudadanos puedan premiar o castigar el desempeño de sus representantes mediante el voto.

A juicio de la responsable, tal agravio era fundado ya que la postulación de un candidato a diputado por un distrito diverso al cual fue electo, no constituye reelección, porque si bien se trata de un mismo cargo (diputado local) y funcionalmente estaría desempeñando las mismas atribuciones, se incumpliría con una de las finalidades que es crear un vínculo directo entre representantes y electores.

De tal modo que, al permitir que un candidato se postule para un distrito distinto al cual fue electo impide que quienes lo eligieron (electorado) evalúen su desempeño mediante el sufragio.

Esto, porque de la interpretación del artículo 59 de la Constitución Federal, advirtió que los senadores pueden ser

electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro.

La postulación sólo puede ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los integrantes de una coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido la militancia antes de la mitad del mandato.

En cuanto a lo previsto en el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal, la responsable advirtió que la elección consecutiva en las entidades está reservada a la libertad configurativa de cada Estado, hasta por cuatro periodos consecutivos.

Por lo que, concluyó que la reelección constituye más un derecho de la ciudadanía, en tanto que son las y los ciudadanos quienes tienen, en primer término, el derecho de decidir sobre sus gobernantes y, en su caso, sobre si reelegir o no a sus actuales gobernantes.

Pues, con la reelección se aspira a que mejoren aspectos como la gestión de un gobernante, la rendición de cuentas, la continuidad de las decisiones en la labor legislativa, con lo que se mejoran los resultados para los ciudadanos y se motivará a la profesionalización de los servidores públicos.

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

A partir de lo expuesto, concluyó que quien pretende ocupar nuevamente el mismo cargo debe rendir cuentas a su

SUP-REC-59/2019

electorado a efecto de que éste evalúe el desempeño de quien busca la reelección, y esté en condiciones de decidir si vota porque continúe tal persona o no.

Respecto al ámbito local, se advertía que está prevista la elección consecutiva para el cargo de diputados locales y que para su elección se sigue un sistema de distritos electorales uninominales, es decir, se vota a un candidato por cada distrito, lo que implica que los actos de campaña se deben realizar dentro del distrito electoral para el cual el candidato contendiente; los ciudadanos sólo pueden votar a favor del candidato que se postule en el distrito al cual pertenezcan, y el cómputo de los votos se realiza por el consejo distrital respectivo.

Por tanto, la responsable concluyó que permitir la reelección de un candidato por un distrito diverso al cual fue electo, era contrario a las finalidades de la reelección en relación con el sistema bajo el cual se eligen a los diputados locales en la entidad.

Lo anterior, porque validar el lineamiento referido implicaría impedir que los ciudadanos que eligieron a un diputado local por determinado distrito no puedan llevar a cabo una calificación de la gestión de quien los representó, por lo que se rompería el vínculo directo entre representante y representados que la reforma constitucional buscó solidificar a través de la reelección.

Asimismo, los electores que votarían por el diputado en el nuevo distrito por el cual pretende “reelegirse”, votarían por primera vez por dicho funcionario.

En ese sentido, la Sala Regional concluyó que era evidente que de ninguna manera se estaría ante una efectiva y auténtica evaluación de la gestión y el desempeño político del candidato que pretende reelegirse, por lo que se incumpliría el objeto de la rendición de cuentas.

En consecuencia, la Sala Regional arribó a la conclusión de que la parte final del lineamiento impugnado se sale de los parámetros establecidos por este Tribunal respecto a la reelección, al incumplir con sus finalidades, razón por la cual debía ser modificado.

b) Síntesis de agravios

Ante este órgano jurisdiccional, el partido recurrente expresa los siguientes motivos de disenso:

La sentencia tiene su sustento primario en la temporalidad de la medida, lo que de suyo resulta ilegal, pues como lo señalara el Tribunal Local, al tratarse de reconocimiento de derechos humanos, éstos se encuentran en un nivel de protección más alto que cualquier determinación legal, pues la implementación aun causando un daño a la vida interna del partido político, traería a la postre mayores beneficios democráticos en la participación política de los grupos sociales del estado de Quintana Roo.

Ahora bien, la sentencia que se impugna parte de una premisa falsa al considerar que previo a la substanciación de los recursos de apelación promovidos en lo local, habían concluido

SUP-REC-59/2019

el período para el desarrollo de procedimientos de selección interna de las candidaturas, la fecha límite para la separación del cargo a servidores públicos que pretendieran contender, y el hecho de la proximidad en el inicio del período para el registro de candidaturas de diputaciones de mayoría relativa; lo anterior resulta incorrectamente interpretado por la Sala Regional, toda vez que como se desprende del acto originario, los partidos políticos tuvieron conocimiento de la intención de adoptar una acción afirmativa en materia de jóvenes, pues esa propuesta se llevó a discusión en la mesa de trabajo de la Comisión de Partidos del Instituto Electoral local.

La Sala responsable indebidamente consideró que la impugnación originaria no provino de un grupo de ciudadanos, sino de un partido político, con lo cual, olvida que estos últimos son entidades de interés público.

La Sala omitió realizar un estudio de ponderación constitucional ante la posible colisión de derechos, entre los grupos socialmente no representados y facultados a través de la acción afirmativa otorgada por el tribunal local, y el derecho de autodeterminación de los partidos políticos considerando que a esa fecha ya habían cumplido, y sin complicación alguna, tanto la cuota joven como la indígena para el registro de sus candidaturas.

Asimismo, debió efectuar un obligatorio estudio de constitucionalidad, pues la acción afirmativa de manera evidente no se encontraba sustentada en algún precepto

específico de la ley electoral, pero sí encontraba sustento constitucional y convencional, por lo que debió prevalecer siempre, el derecho que otorgue mayor, protección al ciudadano y al grupo vulnerable, como son los jóvenes y los integrantes de las comunidades mayas.

Por otra parte, la Sala Regional interpreta de forma restrictiva el derecho a la reelección, pues de los artículos de la Constitución federal no se advierte que se prohíba que los diputados que pretendan reelegirse lo hagan en un distrito distinto por el cual fueron electos.

c) Método de estudio²⁰

En primer término, se estudiarán los agravios referidos a la supuesta interpretación restrictiva del derecho a la reelección por parte de la Sala Regional, para enseguida analizar los agravios en los cuales se controvierte la decisión del citado órgano jurisdiccional de considerar que era inviable la implementación de acciones afirmativas de jóvenes e indígenas en el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de Quintana Roo.

d) Decisión

²⁰ El orden en el estudio de los agravios no depara perjuicio a los promoventes, pues lo relevante es que todos sus planteamientos sean analizados. Así lo ha establecido esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, localizable en Compilación Oficial de Jurisprudencia y tesis en materia electoral 1997-2018, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo Jurisprudencia, volumen 1, página ciento veintiocho.

Indebida restricción al derecho a reelegirse.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los conceptos de agravio en los cuales se aduce que la Sala responsable hizo una indebida interpretación del derecho a reelegirse, al considerar que los diputados no pueden ser postulados nuevamente a ese cargo en un distrito distinto al que fueron electos.

En primer lugar, la Constitución federal no establece los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan ser diputados locales en los Estados o en la Ciudad de México, razón por la cual constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración del legislador local y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de las entidades federativas pueden contemplar diversos requisitos.

Atendiendo a lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, encontramos la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos de poder ser votados y votadas para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley.

Consecuentemente, todo ciudadano mexicano, en principio, por el sólo hecho de serlo, posee el derecho de voto pasivo, lo cual implica que se pueden postular para ser votados a fin de ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, estatal o municipal.

En consonancia con lo anterior, se debe considerar que los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹, prevé que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes electorales.

Asimismo, se establece que tienen el derecho de votar y ser votados en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, para el ejercicio de esos derechos, la ley puede reglamentarlos, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal.

²¹ 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 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.

En este mismo sentido, el numeral 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone:

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.

SUP-REC-59/2019

Al respecto, esta Sala Superior considera que el derecho a ser votado constituye un derecho humano fundamental y una prerrogativa ciudadana que se puede encontrar sujeta a diversas condiciones, sin embargo, estas deben ser razonables y no discriminatorias, derivado de que tienen como base un precepto que establece una condición de igualdad para los ciudadanos y ciudadanas.

Por tanto, el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que se deben prever en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos, según se desprende del artículo 35 Constitucional.

Así, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate), la cual se debe ajustar a las bases previstas en la propia Constitución federal, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía (v. gr., el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como, por ejemplo, la equidad, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad).

El contenido esencial o núcleo mínimo del derecho de voto pasivo está previsto en la Constitución federal y la completa

regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus atribuciones, siempre y cuando el legislador ordinario no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional.

Ahora bien, en términos del artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

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

Para estar en aptitud de ejercer el derecho al sufragio pasivo, la Constitución federal establece ciertos requisitos de cumplimiento inexcusable, reservando al legislador secundario la facultad expresa de señalar otros, siempre que no se opongan a lo dispuesto en esa Ley Fundamental, sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado.

SUP-REC-59/2019

En la Constitución del Estado de Quintana Roo se prevé que la Legislatura local, se integra con quince diputados electos en igual número de distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con diez diputados electos según el principio de representación proporcional²².

Por su parte, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales²³ dispone que para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, el territorio del Estado se divide en quince distritos electorales uninominales.

Mientras que, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el territorio del Estado constituye una circunscripción plurinominal.

Por otra parte, esta Sala Superior en diversos precedentes ha establecido que la elección sucesiva o reelección constituye una modalidad del derecho a votar y, como tal, es susceptible de ser modulada o restringida, a partir de un ejercicio de ponderación con otros derechos o valores constitucionalmente relevantes.

I. Al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-101/2017, al analizar la posibilidad de reelección de los miembros de los ayuntamientos de Nayarit -considerando la excepcional duración de aquellos electos en el año dos mil diecisiete- esta Sala Superior determinó que el negar la elección consecutiva a tales funcionarios, implicaba una restricción del derecho de votar y ser votado por parte del Instituto electoral local.

²² Artículo 52 de la Constitución local.

²³ Artículos 9 y 10.

En dicho sentido, se concluyó que el acto reclamado era “*contrario al principio de elección consecutiva y restrictivo del ejercicio del derecho al voto pasivo y activo*”.

En dicho sentido, se reconoció que la elección consecutiva o reelección constituye una modalidad de ejercicio del derecho de votar y ser votado.

II. Al resolver el juicio SUP-REC-1173/2017 y su acumulado, esta Sala Superior indicó que, a partir de la reforma de derechos humanos que tuvo lugar en dos mil once y la interpretación que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, en el régimen constitucional mexicano, “*la lectura de las normas que definen la reelección debe realizarse en un sentido pro persona para flexibilizar las normas conducentes a efecto de aprovechar la experiencia de quienes ya han desempeñado cargos*”.

En dicho sentido, para el caso concreto que se analizaba, se determinó que, si la Constitución establece una limitación al derecho a ser electo nuevamente en un cargo municipal, el análisis de dicha figura debe limitarse a los casos en los que el servidor público electo popularmente pretenda reelegirse **en el mismo cargo**.

III. En un momento posterior, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1172/2017, esta Sala Superior sostuvo que la reelección “*supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente **por el mismo** cargo al finalizar el periodo de su*

SUP-REC-59/2019

mandato, en la medida que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio”.

En dicho sentido, determinó que tal *“posibilidad es suficiente para considerar que la regulación de la reelección entra en el ámbito de tutela del derecho a ser votado, con independencia de que la postulación dependa del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación y en la normativa interna de los partidos”* y que dicha posibilidad constituye una *“modalidad del derecho a ser votado”*.

En el precedente que se refiere, esta Sala Superior confrontó la constitucionalidad de una acción afirmativa de género (regla de alternancia en bloques de competitividad) frente a la posibilidad de reelección y se concluyó que aquella medida *“incidiría tanto en la auto organización de los partidos políticos como en los derechos de votar y ser votado; asimismo, se aprecia que la **ciudadanía se vería limitada en algún grado en algún beneficio que pudiera derivar de la reelección, como sería, por ejemplo, el de reconocer el buen desempeño de sus servidores públicos**, situación contraria a la que se pretendió consolidar a través de la incorporación de la figura de la reelección.”*

IV. Al resolver el juicio SUP-JDC-35/2018 y sus acumulados, esta Sala Superior estableció que *“la reelección no tiene el alcance de que quien ya ocupa un cargo de elección popular, necesariamente deba ser registrado a una candidatura **al mismo puesto**, en tanto que la reelección no se erige como*

una garantía de permanencia, por lo que...la figura de que se trata no debe tener primacía en abstracto sobre la paridad ni el principio de autodeterminación de los partidos”.

En dicho precedente se reconoció, una vez más, que la reelección constituye una modalidad de ejercicio del derecho a ser votado y ser votado y, en dicha medida, las normas que la reglamenten pueden ser objeto de un test de proporcionalidad, cuando se aduzca que indebidamente restringen el referido derecho fundamental.

Asimismo, se indicó que la elección consecutiva como modalidad del derecho a ser votado, puede ser objeto de restricción, porque *“su ejercicio no implica una postulación automática ni una **garantía de permanencia en el cargo**, sino que tal posibilidad está sujeta al cumplimiento de un conjunto de requisitos, principios y otros derechos en juego, tanto de rango constitucional, como legal y partidista”.*

De forma específica, se indicó que *“la reelección como modalidad del derecho a ser votado, no constituye un derecho adquirido inherente al cargo...para ser postulados de forma obligatoria o automática para los partidos políticos, sino la posibilidad de ser postulados siempre que se cumplan los procedimientos y requisitos establecidos por cada instituto político para la conformación de sus candidaturas”.*

Así, se afirmó que *“**dentro del nuevo procedimiento de elección de candidaturas**, se deben observar las reglas y mecanismos conducentes para la postulación, en el cual*

confluyen aspectos relevantes como la autodeterminación de los partidos, la estrategia política de competitividad, los resultados del ejercicio de gobierno, el contexto histórico y social de la demarcación, distrito o territorio que se gobierna, el resto de derechos fundamentales en juego y otros principios del régimen democrático, los cuales en determinado momento deben ser tomados en cuenta como causas eficientes a incidir en la elección o rechazo de la postulación de los funcionarios que pretenden nuevamente ocupar el cargo por un periodo igual'.

De lo expuesto, se puede advertir que este órgano jurisdiccional ha sostenido reiteradamente que la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular, pueda contender nuevamente por el mismo, al finalizar el periodo de su mandato, en la medida que cumpla las condiciones y requisitos legales y estatutarios previstos para su ejercicio.

Tal modalidad del derecho a ser votado se ha analizado a partir de una lógica de considerar si existe o no un derecho a “permanecer” en el mismo cargo.

De esta forma, se ha considerado que la reelección no constituye un derecho absoluto de la ciudadanía para su postulación de forma obligatoria o automática, de ahí que está limitada o supeditada a la realización de otros derechos, ya que constituye “una modalidad del derecho a ser votado”.

A partir de lo anterior y de la interpretación del artículo 116 de la Constitución federal se considera que la determinación de la Sala Regional de que los candidatos que pretendieran reelegirse como diputados de mayoría relativa deberían ser postulados en el mismo distrito electoral por el cual obtuvieron el triunfo, no es contraria a derecho, ya que es natural y congruente con la finalidad constitucional de la reelección.

En efecto, la reforma constitucional²⁴ al artículo 116 en materia de elección consecutiva de legisladores, como se constata del “DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE GOBERNACIÓN; DE REFORMA DEL ESTADO, DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL.” sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores el cuatro de diciembre de dos mil trece, consultable en la Gaceta Parlamentaria, Año XVII, número 3921-II de cinco de diciembre de dos mil quince, en los términos siguientes:

“...la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas ventajas como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su

²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

SUP-REC-59/2019

encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de legisladores...”

En este orden de ideas, con la reelección es posible premiar o castigar a un legislador mediante el sufragio, máxime si se tiene en consideración que, si la elección consecutiva se da en el mismo distrito electoral o en algún distrito del mismo municipio o alcaldía de la Ciudad de México, está garantizada la posibilidad de evaluar la gestión de los servidores públicos para efecto de la reelección o no, para de ahí ratificar o no al legislador.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior ha considerado que la reelección se constituye como un mecanismo que refuerza la democracia en la medida que es utilizada por parte de los electores para premiar o rechazar una determinada gestión de un cargo de elección popular²⁵.

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

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

²⁵ Al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 685 de dos mil dieciocho.

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

Por tanto, la reelección entonces, en su dimensión colectiva, constituye también un derecho de la ciudadanía, en tanto que son las y los ciudadanos quienes tienen, en primer término, el derecho de decidir sobre la permanencia de sus gobernantes y, en el caso, sobre si reelegir o no a sus actuales gobernantes, ya que la reelección es un mecanismo que mejora la democracia mediante la rendición de cuentas, por esta razón, la posibilidad de reelección no se presenta exclusivamente para beneficiar al funcionario reelecto por sí mismo, sino porque está atendiendo a un bien mayor que es el de darles a los ciudadanos una herramienta para que sus políticos los representen de mejor manera.

Por tanto, en realidad la previsión específica que la reelección es posible respecto del mismo cargo y distrito electoral, no implica una restricción a dicha modalidad, sino que se trata de una norma que define y concretiza un elemento esencial y configurativo de la reelección que es que la ciudadanía correspondiente al ámbito territorial en el cual el funcionario ejerció sus atribuciones pueda evaluar la gestión realizada y determine, mediante su voto que el candidato pueda ser reelecto.

SUP-REC-59/2019

Así, el planteamiento referido a una supuesta restricción al derecho, en realidad se refiere a la configuración misma de la elección sucesiva y resulta infundado según ha sido expuesto.

Temporalidad para la implementación de las acciones afirmativas.

Esta Sala Superior considera que son **infundados** los conceptos de agravio en los cuales el actor expresa que la Sala Regional omitió hacer un análisis de constitucionalidad y convencionalidad respecto a la implementación de las acciones afirmativas de jóvenes e indígenas, al privilegiar la temporalidad en la emisión de la medida.

Lo infundado de tal argumento radica en que contrariamente a lo sostenido por el recurrente, la Sala responsable sí realizó dicho estudio, para lo cual tuvo en consideración las normas constitucionales y convencionales al momento de decidir que la implementación de las acciones afirmativas era un instrumento idóneo para eliminar la discriminación y favorecer la igualdad, sin dejar de advertir que era inviable en el actual proceso electoral la implementación de las acciones afirmativas en beneficio de los jóvenes e indígenas.

En efecto, de la lectura de la sentencia controvertida, se advierte que la Sala Regional determinó que era necesario la implementación de medidas que tengan como objeto procurar la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política de la población joven e indígena.

Esto, porque la implementación de acciones afirmativas, constituye un instrumento idóneo para concretar el pluralismo nacional, cuya optimización dimana de un mandato expreso de la Constitución federal y de diversos tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Las referidas medidas, posibilitan que personas pertenecientes a minorías tengan el derecho efectivo de participación en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.

En el particular, la implementación de acciones afirmativas tiene como fin hacer realidad la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política en condiciones de equidad, de los pueblos y comunidades indígenas, así como los jóvenes en el Estado de Quintana Roo.

Lo anterior, implicaba el deber de las autoridades electorales de esa entidad federativa, de establecer instrumentos a fin de lograr la citada finalidad, haciendo prevalecer los principios de igualdad y no discriminación a favor de esos grupos en situación de vulnerabilidad.

Como se advierte a partir de consideraciones de índole constitucional, la Sala Regional si consideró la importancia de establecer medidas compensatorias para proteger a los jóvenes e indígenas, sin embargo, concluyó que tal acción no se podía llevar a cabo en el actual proceso electoral, lo cual, en concepto de este órgano jurisdiccional, es conforme a la Constitución,

SUP-REC-59/2019

pues fue en plena observancia al principio de certeza que rige en los procesos electorales.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁶ ha considerado que el principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del

²⁶ **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.** El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral. Época: Novena Época. Registro: 174536. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Tesis: P./J. 98/2006. Página: 1564.

procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos, como sus candidatos y la ciudadanía, tuvieron la oportunidad de conocer y en su caso inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores.

En el mismo sentido, esta Sala se ha pronunciado al resolver el recurso de reconsideración 28/2019, en el cual se determinó que *“era inviable la implementación de medidas afirmativas para el registro de candidaturas, en observancia del principio de certeza, puesto que, actualmente se encuentra transcurriendo la etapa de precampañas”* ... *“y afectaría el curso de éste, pues se modificarían las reglas de postulación de candidaturas”*.

En el caso, la modificación a los lineamientos para la postulación de las candidaturas efectuada por el Tribunal, en la cual se incorporó la obligación de los partidos políticos de implementar acciones afirmativas para postular candidatos jóvenes e indígenas, constituye una regla fundamental al implicar cambios en los métodos de selección de candidatos al interior de los partidos y en los requisitos que se deberían cumplir para obtener el registro como candidatos a diputados, por lo cual, no se puede instaurar en el actual proceso electoral, ya que vulnera el principio constitucional a la certeza.

SUP-REC-59/2019

En este sentido, dado que en realidad la Sala Regional sí realizó una valoración constitucional y convencional sobre la implementación de las acciones afirmativas, pues arribó a la conclusión que era inviable la implementación en el actual proceso electoral en observancia al principio de certeza, es infundado el concepto de agravio en que se aduce que la responsable omitió hacer un análisis de constitucionalidad y convencionalidad respecto a la implementación de las acciones afirmativas de jóvenes e indígenas, al privilegiar la temporalidad en la emisión de la medida.

Dado que los planteamientos del partido recurrente son **infundados**, lo procedente es **confirmar** la resolución de quince de marzo del año en curso, emitida en los juicios de revisión constitucional electoral acumulados en el expediente SX-JRC-13/2019, por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

RESUELVE:

PRIMERO. No ha lugar a dar algún otro trámite al escrito presentado por Gabriela del Pilar López Pallares.

SEGUNDO. Se confirma la sentencia controvertida.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, de las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón quien formula voto particular. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS

SUP-REC-59/2019

FREGOSO

VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

**VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE
RECONSIDERACIÓN
SUP-REC-59/2019²⁷**

En el asunto SUP-REC-59/2019, que ahora se resuelve, comparto que se califique como infundado el agravio relativo a la indebida restricción al derecho a reelegirse, porque la determinación de la Sala Regional con respecto a que los candidatos que pretendan reelegirse como diputados de mayoría relativa deben ser postulados en el mismo distrito electoral por el cual obtuvieron el triunfo, no es contraria a derecho, ya que es natural y congruente con la finalidad constitucional de la reelección.

Por otra parte, respetuosamente, me aparto de la conclusión a la que llega la mayoría, específicamente en cuanto a la inviabilidad de implementar medidas afirmativas para la postulación de una candidatura para jóvenes y una para indígenas en el proceso de elección de diputaciones de mayoría relativa que se celebra actualmente en la entidad federativa de Quintana Roo.

²⁷ Colaboraron Oliver González Garza y Ávila, Claudia Elvira López Ramos, Regina Santinelli Villalobos y Juan Guillermo Casillas Guevara.

Considero que, contrario a la premisa de la que parte la argumentación de la mayoría, en este caso, el momento en que se implementaron las medidas no afectó de manera sustancial el proceso partidista de selección interna de candidatos ni las actividades operativas desarrolladas por la autoridad administrativa electoral local para su implementación, en especial en el tema de las candidaturas indígenas.

Consecuentemente, no comparto que exista una vulneración al principio de certeza, pues no obstante que ha iniciado el proceso electoral en Quintana Roo, los institutos políticos tuvieron las condiciones y temporalidad suficientes para la postulación de candidaturas que cumplieran con las cuotas implementadas por el Tribunal local.

Más aún si en la cadena impugnativa, los partidos políticos que controvirtieron la determinación del tribunal local no señalaron como agravio la imposibilidad técnica de cumplir con las medidas afirmativas implementadas, a pesar de que ya había iniciado el proceso electoral local; así como tampoco señalaron la eventual conclusión del periodo de registro de las candidaturas a diputaciones locales por el principio de mayoría relativa, lo cual sucedió el trece de marzo.

1. Planteamiento del problema

La litis del problema, tal y como da cuenta la sentencia, versa sobre los hechos siguientes.

El diecinueve de febrero el Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a

SUP-REC-59/2019

diputaciones correspondientes al proceso electoral local ordinario 2018-2019.

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano y MORENA controvirtieron el acuerdo del instituto local solicitándole al Tribunal local la implementación de medidas afirmativas que garantizaran la postulación de candidaturas de jóvenes e indígenas en las diputaciones locales.

El cinco de marzo, el Tribunal local le ordenó a la autoridad administrativa electoral local incluir criterios para la postulación de candidaturas jóvenes e indígenas. En cumplimiento, el 8 de marzo siguiente, el instituto local emitió nuevamente los criterios de registro y estableció, como medida afirmativa, la postulación obligatoria de al menos una candidatura joven y una indígena por parte de cada partido político en alguno de los distritos en los que se elegirían las diputaciones de mayoría relativa.

Para ello, el instituto local consideró, en primer lugar, el listado nominal del INE al corte del primero de febrero, que reflejaba que las y los jóvenes entre 18 y 29 años de edad representaban el 32.6 % de los electores del estado; y, en segundo lugar, la encuesta intercensal realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2015, la cual arrojó que un total de 667,336 personas mayores de tres años se autoadscriben como indígenas, lo cual representa el 44.4 % del total de la población en el estado de Quintana Roo, distribuidos en la entidad, de la manera siguiente:

Municipio	Porcentaje de población indígena
------------------	---

Municipio	Porcentaje de población indígena
Felipe Carrillo Puerto	91.6
José María Morelos	90.6
Lázaro Cárdenas	84.1
Bacalar	67.3
Tulum	66.0
Isla Mujeres	46.9
Othón P. Blanco	39.0
Benito Juárez	38.7
Cozumel	38.2
Solidaridad	33.6

Nota: La población indígena en cada uno de los municipios rebasa el 30 % de los habitantes totales en los mismos, y más de la mitad de los municipios rebasa la media estatal de población que se autoadscribe como indígena.

En esencia, la implementación de las medidas consistió en lo siguiente:

- Los partidos políticos deberán postular una fórmula joven y una indígena a las diputaciones locales por el principio de mayoría relativa.
- Al solicitar el registro de las candidaturas, los partidos políticos deberán informar al Consejo General del instituto local en qué distrito electoral se postularía la fórmula joven e indígena.
- Se respetará la autodeterminación de los partidos políticos para decidir sobre la sustitución de los registros de las candidaturas, a fin de cumplir con la acción afirmativa

SUP-REC-59/2019

La Sala Xalapa consideró en la sentencia ahora controvertida que la implementación de acciones afirmativas es un instrumento idóneo para eliminar la discriminación y favorecer la igualdad y que, para el caso específico de Quintana Roo, resultaban necesarias para garantizar la igualdad material y la representación y participación política de la población joven e indígena. No obstante, advirtió que era inviable implementarlas en el actual proceso electoral local, pues dicho proceso ya había iniciado.

De esta manera, según la autoridad responsable, el implementar medidas afirmativas en esa etapa procesal implicaría no sólo la imposición de un trabajo adicional de manera que la autoridad administrativa electoral local tendría que identificar los distritos que se considerarían indígenas, sino que también se afectarían los procesos internos de los partidos políticos y, a su vez, se vulneraría el principio de certeza en materia electoral, pues el periodo para el registro de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa se encontraba próximo a iniciarse.

El recurrente consideró que la Sala Xalapa ejerció una interpretación restrictiva y un deficiente análisis de constitucionalidad respecto de las cuotas implementadas, limitándose a revocar las acciones afirmativas de avanzada, por la temporalidad en su inclusión.

2. Posición mayoritaria

En la sentencia aprobada por la mayoría se establece que no hay una omisión de la Sala Xalapa, pues ésta sí realizó un

estudio de las normas constitucionales y convencionales al momento de decidir que las acciones afirmativas son un instrumento idóneo para eliminar la discriminación y favorecer la igualdad.

Aunado a lo anterior, la mayoría estima que la decisión de la Sala Xalapa respecto a que las acciones afirmativas no se pueden implementar en el actual proceso electoral local en Quintana Roo, es acorde a lo establecido en la Constitución general.

La postura mayoritaria considera que el principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41 de la Constitución general consiste en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integran el marco legal del procedimiento que le permitirá a la ciudadanía el ejercicio del poder público.

Así, en la sentencia se sostiene que la modificación a los lineamientos para la postulación de las candidaturas efectuada por el Tribunal local, constituye una regla fundamental al implicar cambios en los métodos de selección de candidatos al interior de los partidos y en los requisitos que se deberían cumplir para obtener el registro como candidatos a diputados. Es por esta razón por la cual la modificación no podía ser instaurada en el actual proceso electoral, ya que vulnera el principio constitucional de certeza.

3. Razones de mi disenso

SUP-REC-59/2019

Difiero del razonamiento de la mayoría, relativo a la inviabilidad de implementar las medidas de inclusión de candidaturas jóvenes e indígenas en el actual proceso electoral local del estado de Quintana Roo, pues, independientemente de la necesidad y legitimidad de implementar las medidas afirmativas, situación que no es materia del presente asunto, no considero que el momento de su incorporación –esto es, una vez iniciado el proceso electoral, pero previo a la fecha de registro de candidatos–, vulnere por ese sólo hecho el principio de certeza.

En ese sentido, no obstante que el 8 de marzo el instituto local modificó los criterios de registro de candidaturas en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal local, considero que el periodo de registro correspondiente fue del 9 al 13 de marzo siguiente, por lo que los institutos políticos estuvieron en posibilidad de realizar los actos necesarios en el desarrollo de sus procesos de selección interna para dar cumplimiento a las medidas afirmativas.

Además, las campañas electorales inician el 15 de abril, lo cual evidencia que, aun en caso de que los partidos políticos no hubieran registrado las candidaturas en los términos previstos por los lineamientos, cuentan con tiempo suficiente para realizar las sustituciones necesarias para cumplir la medida afirmativa implementada, sobre todo si los propios lineamientos prevén los procedimientos de sustitución pertinentes para tal efecto.

Adicionalmente, considero que la implementación del registro de una candidatura por cada acción afirmativa, en este caso no

afecta sustancialmente a los procesos de selección interna de los partidos, pues son quince los distritos electorales sujetos a elección en el estado de Quintana Roo y, en todo caso, sólo se afectarían **dos** de las **quince** candidaturas.

Este cálculo se realiza sobre la base de que estos posibles derechos relacionados con la participación de las y los candidatos se generaría sólo hasta el momento de su registro ante la autoridad electoral y no antes. Es por esto que, en el caso, no se puede hablar de que se generó alguna afectación a derechos que ya habían sido adquiridos, puesto que mientras trascurrió la etapa de registro de candidaturas y dado que los medios de impugnación en materia electoral no generan efectos suspensivos, los partidos políticos tenían que cumplir con las acciones que el Tribunal local había ordenado implementar y que el Instituto local había acordado al momento del registro, por lo que, durante el dictado de las medidas, que fue previo al momento de la solicitud de registro de candidaturas, no existían derechos adquiridos.

Entonces, si el instituto local estuvo en posibilidad de identificar a la población que se autoadscribe indígena y el porcentaje de jóvenes en la entidad e, incorporó las medidas que consideró prudentes para garantizar su representatividad, todo ello previo a que iniciara la etapa del registro de candidaturas y antes de la etapa de campañas y, con más de un mes de anticipación a la jornada electoral, para mí se evidencia que los institutos políticos, tuvieron el tiempo suficiente para ajustar sus candidaturas a los criterios y realizar los registros correspondientes.

SUP-REC-59/2019

Además de esto, en la secuela procesal ninguno de los partidos políticos alegó la imposibilidad material de realizar los ajustes, así como que tampoco son medidas afirmativas que afecten sustancialmente sus procesos internos, ni los derechos adquiridos de algún candidato.

Lo anterior, partiendo de la premisa de que, en el caso concreto, se puede maximizar la creación de medidas de representación política especiales para las comunidades indígenas y para los jóvenes, pues en esta situación concreta no hubo una afectación desproporcionada o irrazonable a los principios de certeza, a la autodeterminación de los partidos o a los derechos de otras personas.

Por lo tanto, en congruencia con lo que sostuve en similares términos en el SUP-REC-28/2019, si la autoridad administrativa en cumplimiento a una orden del Tribunal local determinó que era viable implementar esas medidas afirmativas en este proceso, en mi óptica, lo que sostiene la mayoría, con respecto a que el proceso electoral ya había iniciado, no es razón suficiente para anularlas; en consecuencia, voté en contra de la propuesta.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN