



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-486/2021 Y SUP-
RAP-91/2021, ACUMULADOS

PARTE PROMOVENTE: RUBÉN GREGORIO
MUÑOZ ÁLVAREZ Y MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: PEDRO ANTONIO
PADILLA MÁRTINEZ Y SAMANTHA M.
BECERRA CENDEJAS

COLABORARON: JAVIER CUAHONTE
CÁRDENAS Y ROBERTO CARLOS
MONTERO PÉREZ

Ciudad de México, catorce de abril de dos mil veintiuno

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite una sentencia en el juicio ciudadano y el recurso de apelación citados al rubro, en el sentido de **revocar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG337/2021 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

ÍNDICE

Antecedentes	2
Consideraciones y fundamentos jurídicos	3
1. Competencia	3
2. Justificación para resolver en sesión no presencial	4
3. Acumulación	4
4. Requisitos de procedencia	5
5. Estudio de fondo	7
5.1. Síntesis de agravios	7
5.2. Delimitación de la controversia	8
5.3. Caso concreto	10
<i>Análisis de la restricción constitucional</i>	10
<i>Naturaleza constitucional de la elección de diputaciones por representación proporcional</i>	12
<i>Interpretación constitucional</i>	16
<i>Conclusión</i>	18
Resuelve	23

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

GLOSARIO

Constitución general	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley General	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral. El siete de septiembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE, dio inicio el proceso electoral federal 2020-2021 para elegir a las diputaciones que integrarán el Congreso de la Unión.

2. Acuerdo impugnado. El tres de abril de dos mil veintiuno, mediante acuerdo INE/CG337/2021, el Consejo General del INE en ejercicio de la facultad supletoria registró las candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2020-2021.

En lo que interesa, el Consejo General señaló que el promovente, Rubén Gregorio Muñoz Álvarez, no acreditó la separación del cargo de presidente municipal de La Paz, Baja California Sur con la anticipación prevista en la norma constitucional (lo que debió ocurrir a más tardar el ocho de marzo), por lo que no resultaba procedente su registro como candidato a diputado federal por el principio de representación proporcional en el número uno de lista de la primera circunscripción, por lo que requirió a MORENA la rectificación de la solicitud y la presentación de una nueva candidatura propietaria.



SUP-JDC-486/2021 y acumulado

3. Juicio ciudadano. El seis de abril de dos mil veintiuno, Rubén Gregorio Muñoz Álvarez promovió juicio ciudadano, a fin de controvertir el acuerdo referido.

4. Recurso de apelación. El seis de abril de dos mil veintiuno, MORENA, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE, interpuso un recurso de apelación para combatir el acuerdo mencionado.

5. Turno. En su oportunidad, el magistrado presidente de la Sala Superior ordenó integrar los expedientes SUP-JDC-486/2021 y SUP-RAP-86/2021 y turnarlos a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

6. Escisión. El siete de abril de dos mil veintiuno, este órgano jurisdiccional emitió un acuerdo plenario en el expediente SUP-RAP-86/2021, a fin de escindir el escrito de demanda presentado por MORENA. En lo que interesa, se ordenó formar el expediente respectivo, para que esta Sala Superior analizara lo relativo a la negativa de registro de la candidatura a diputación federal de Rubén Gregorio Muñoz Álvarez.

En atención a ello, se formó el expediente SUP-RAP-91/2020 y se turnó a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

7. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó los expedientes en la ponencia a su cargo, admitió a trámite los medios de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación, por tratarse de un juicio ciudadano y un recurso de apelación promovidos para controvertir el acuerdo del Consejo General del INE

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

vinculado, entre otras cuestiones, con el registro de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional que participarán en el actual proceso electoral federal 2020-2021.

En específico, el Consejo General del INE determinó que no resultaba procedente el registro de Rubén Gregorio Muñoz Álvarez como candidato a diputado federal por el principio de representación proporcional en el número uno de la lista de la primera circunscripción postulada por MORENA.

Ello, de conformidad con lo previsto por los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracciones I y V de la Constitución General; 186, fracciones I y III, inciso c); 189, fracción I, incisos c) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 44; 79, párrafo 1; y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I de la Ley de Medios.

2. Justificación para resolver en sesión no presencial

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020¹ en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, **se justifica** la resolución de los medios de impugnación de manera no presencial.

3. Acumulación

Procede acumular los medios de impugnación, al existir conexidad en la causa, toda vez que en ellos se controvierte el acuerdo INE/CG337/2021 del Consejo General del INE que consideró como no procedente el registro de Rubén Gregorio Muñoz Álvarez como candidato a una diputación

¹ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



SUP-JDC-486/2021 y acumulado

federal por la vía de la representación proporcional, para tal efecto se exponen idénticos conceptos de agravio.

En consecuencia, el expediente SUP-RAP-91/2021 se debe acumular al diverso SUP-JDC-486/2021, dado que el recurso de apelación se originó con motivo de la escisión determinada el siete de abril de dos mil veintiuno, por este órgano jurisdiccional mediante acuerdo plenario dictado en el expediente SUP-RAP-86/2021.

Ello, de conformidad con los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79 del Reglamento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Por tanto, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutive de la sentencia al expediente acumulado.

4. Requisitos de procedencia

Los medios de impugnación satisfacen los presupuestos procesales, así como los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 40; 44; 79 y 80, de la Ley de Medios.

4.1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre y firma autógrafa del promovente, así como del representante del partido político recurrente; se identifica el acto motivo de controversia; se enuncian los hechos y agravios en los que se funda la impugnación; así como los preceptos presuntamente violados.

4.2. Oportunidad. De las constancias que obran en el expediente, se desprende que el Consejo General del INE aprobó el acuerdo impugnado en la sesión especial que inició el tres de abril y concluyó el siguiente cuatro del mismo mes.

Por ello, toda vez que las demandas se presentaron el siguiente seis de abril, resulta evidente la oportunidad en la promoción de los medios de

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

impugnación, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 7, párrafo 1 y 8 de la Ley de Medios.

4.3. Legitimación y personería. El requisito en cuestión se satisface. En el caso del juicio ciudadano porque Rubén Gregorio Muñoz Álvarez es un ciudadano que comparece por su propio derecho y hace valer una presunta vulneración a sus derechos político-electorales.

En el caso del recurso de apelación, también se cumple dado que MORENA interpone el medio de impugnación en su carácter de partido político nacional.

De igual modo, se acredita la personería de Sergio Carlos Gutiérrez Luna como representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, cuestión que es reconocida por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado en el expediente SUP-RAP-86/2021 (que da existencia al recurso de apelación 91 de este año).

4.4. Interés. Se acredita el requisito, dado que se controvierte el acuerdo emitido por el Consejo General del INE que determinó como no procedente el registro del actor Rubén Gregorio Muñoz Álvarez como candidato a diputado federal por el principio de representación proporcional, postulado por el diverso recurrente MORENA, al no haberse separado de su cargo como presidente municipal de La Paz, Baja California Sur con la anticipación respectiva, lo que los inconformes consideran contrario a derecho, por lo que se evidencia el interés para controvertir el mencionado acuerdo.

4.5. Definitividad. El acto reclamado es definitivo y firme, toda vez que no existe medio de impugnación que deba agotarse previo a acudir, en la vía propuesta, ante esta Sala Superior.



5. Estudio de fondo

5.1. Síntesis de agravios

De la lectura integral de las demandas, se advierte que la pretensión de la parte promovente es que se revoque el acuerdo del Consejo General del INE y se ordene el registro de Rubén Gregorio Muñoz Álvarez como candidato a diputado federal por el principio de representación de proporcional, en el número de lista uno de la primera circunscripción de MORENA, para el proceso electoral federal 2020-2021 que se encuentra en curso.

Al respecto, plantean agravios vinculados con la vulneración al principio *pro persona*, así como a la indebida fundamentación y motivación del acuerdo combatido, los cuales se sintetizan a continuación:

- Solicitan que este órgano jurisdiccional realice un control de constitucionalidad y convencionalidad del acto impugnado, así como una interpretación bajo el principio *pro persona*, pues consideran que la única vía para restringir su derecho a ser votado es a través de un test de proporcionalidad o de razonabilidad.
- Estiman que el Consejo General estaba obligado a aplicar el test de proporcionalidad, al tratarse de una restricción a sus derechos político-electorales.
- Señalan que la candidatura a una diputación por la vía de representación proporcional no guarda relación con el sistema de distritos uninominales, por lo que la disposición referente a la separación del cargo no involucra a quienes participen bajo dicho principio.
- Manifiestan que la restricción en el ejercicio del derecho a ser votado debe estar expresamente contenida en la ley y el supuesto de separación del cargo no involucra entonces a quienes contienden por una diputación por la vía de representación proporcional, por lo que Rubén Gregorio Muñoz Álvarez no se encuentra obligado constitucionalmente a separarse del cargo que actualmente ostenta.
- Señalan que debe considerarse lo determinado por esta Sala Superior en el diverso recurso SUP-REC-101/2018, atendiendo al principio de analogía.

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

- Afirman que el INE debió llevar a cabo la interpretación más favorable del artículo 55 fracción V, párrafo cuarto de la Constitución general, a fin de que no se incluyera la obligación de separación del cargo, a quienes pretendan elegirse diputados por el principio de representación proporcional.
- Consideran que el acuerdo tiene una indebida fundamentación y motivación de la determinación adoptada, dado que el Consejo General invoca preceptos legales inaplicables al caso y las razones que tomó en cuenta están en disonancia con el marco convencional, por lo que se actualiza una violación material o de fondo.

Dada su vinculación, el análisis de los agravios se realizará de manera conjunta, sin que tal situación le genere agravio a la parte promovente, porque no es la forma como los agravios se estudian lo que puede originar un perjuicio a la parte inconforme, lo trascendente es que todos los motivos de inconformidad sean analizados.

Ello, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.

5.2. Delimitación de la controversia

La parte promovente controvierte la determinación del Consejo General del INE que le negó el registro a Rubén Gregorio Muñoz Álvarez como candidato de MORENA a diputado por el principio de representación proporcional, en la lista de la primera circunscripción plurinominal electoral, bajo el argumento de que no se separó de su cargo como presidente municipal de La Paz, Baja California Sur.

Los enjuiciantes alegan, esencialmente, que la restricción prevista en el párrafo cuarto de la fracción V, del artículo 55 de la Constitución general, no es aplicable a las candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, como aquella en la que fue postulado Rubén Gregorio Muñoz Álvarez, porque el método de elección de dichos cargos es distinto al de mayoría relativa y no existe peligro de vulnerar la equidad en la contienda, por lo que no hay necesidad de separarse de su cargo.



SUP-JDC-486/2021 y acumulado

La controversia exige fijar el alcance de la restricción constitucional mencionada, para determinar si es aplicable a las candidaturas a diputaciones por representación proporcional o, como lo aduce la parte promovente, solo es exigible para las postulaciones por la vía de mayoría relativa.

En el acuerdo impugnado, el Consejo General del INE indicó que no resultaba procedente el registro del promovente Rubén Gregorio Muñoz Álvarez como candidato propietario a diputado federal por el principio de representación proporcional, en el número uno de lista de la primera circunscripción, postulado por MORENA, dado que:

- Señaló que se recibió el oficio INE-BCS-JLE-VE-OO427-2021, de uno de abril de dos mil veintiuno, mediante el cual la Vocal Ejecutiva de la Junta Local en Baja California, hizo del conocimiento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE que el ciudadano Rubén Gregorio Muñoz Álvarez fungía como presidente municipal de La Paz, Baja California Sur y continuaba en el ejercicio del cargo aludido.
- Indicó que el artículo 55, fracción V de la Constitución general en relación con el numeral 10, párrafo 1, inciso f) de la Ley General, establece los requisitos de elegibilidad para ser diputado federal, entre los cuales, se dispone que los presidentes municipales no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separaban definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.
- Concluyó que, al analizar el expediente remitido, el ciudadano no acreditaba la separación del cargo con la anticipación prevista en la norma constitucional, ya que la misma debió ocurrir a más tardar el 8 de marzo del año curso. No obstante, en dicho expediente constaba que el funcionario convocó a la cuadragésima primera sesión del cabildo del ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, para tener verificativo el mismo día a las dieciocho horas.
- Por ello, requirió a MORENA para que dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contado a partir de la aprobación del acuerdo rectificara la solicitud de registro y presentara una nueva candidatura

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

propietaria, la cual debía cumplir a cabalidad con los requisitos establecidos en el artículo 55 de la Constitución general, en relación con los numerales 10 y 238 de la de la Ley General, así como los criterios aplicables.

Así, es un hecho no controvertido que el promovente Rubén Gregorio Muñoz Álvarez ocupa el cargo de presidente municipal en el ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, cuestión que no combate ni trata de desvirtuar en su demanda.

5.3. Caso concreto

Análisis de la restricción constitucional

El artículo 55 de la Constitución general dispone los requisitos para ser diputada o diputado. En lo que interesa, la fracción V, párrafo cuarto del citado precepto indica que los presidentes municipales no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.

Asimismo, el artículo 10, párrafo 1, inciso f) de la Ley General señala que son requisitos para ser diputada o diputado federal, además de los previstos por el artículo 55 constitucional, no ser presidente municipal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

Desde el texto original de la Constitución, publicado en febrero de 1917, se estableció en la fracción V, del artículo 55, una restricción para que las personas que ocuparan distintos cargos como secretarías de Estado, gubernaturas, magistraturas y juzgadores federales, no pudieran ser elegibles como diputadas o diputados federales, salvo que se separan noventa días antes de la elección.

Posteriormente, mediante reforma constitucional de abril de 1933, se previó que las gubernaturas no podían ser electas en las entidades de sus



respectivas jurisdicciones, aun cuando se separaran definitivamente de sus puestos.

Conforme a la **exposición de motivos** de esa reforma se estableció que su finalidad era que las gubernaturas no se perpetuaran en el poder. Al respecto, cabe señalar que en la discusión de la Cámara de origen se hizo referencia a que parte del motivo de esa prohibición era “que tienen en sus manos toda la fuerza que el mismo gobierno les da para poder hacer propaganda en su favor”.²

Este precepto fue reformado en distintas ocasiones, pero no fue sino hasta la reforma constitucional de junio de 2007, que se extendió esa restricción también para quienes ocuparan las presidencias municipales.³

Sin embargo, dicha limitante no fue absoluta, porque se estableció que no podrían ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se hubieren separado noventa días antes de la jornada electoral.

Esto es, el Constituyente Permanente limitó la restricción a un ámbito geográfico específico, con lo que pretendió evitar que quien ocupara un cargo público de relevancia pudiera tener una incidencia indebida en el proceso electoral y viciar la voluntad ciudadana por esa circunstancia, ya sea por el manejo de recursos públicos, o bien, por la sobreexposición pública que tienen los servidores públicos de determinada circunscripción territorial.

Por tanto, la teleología de la inclusión de la aludida restricción es garantizar la equidad en la contienda, así como asegurar el mayor grado de imparcialidad y neutralidad, para evitar ventajas indebidas que naturalmente

² http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf

³ DECRETO por el que se reforma la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2007.

Para quedar de la siguiente manera: ...

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección...

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

otorga el ostentar un cargo público de relevancia en determinado ámbito geográfico.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado⁴ que la finalidad de los requisitos constitucionales de elegibilidad a los que se refiere el artículo 55, fracción V, es la de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales y el de libertad de sufragio, dado que pretende evitar una situación ventajosa respecto de los demás contendientes con motivo de las actividades que desempeña, por cuestiones de mando y manejo de recursos públicos, la posible incidencia en sus subordinados o en los electores en general donde ejercen sus funciones, al poder sentir una obligación moral de emitir su voto en favor del partido y candidatos que postule a dicho servidor público.

Ello, porque las elecciones libres solo se logran a través del sufragio libre, que implica que el ciudadano lo emita sin coacción o influencia de ninguna naturaleza, en tanto que su ejercicio, como derecho fundamental en la integración de los órganos de gobierno, debe permitir la autenticidad del voto, a fin de dar certeza y objetividad a los resultados electorales; de lo contrario, se atenta contra la naturaleza misma del sistema democrático.

Es relevante para el caso que el Poder Reformador de la Constitución acotó la prohibición a las entidades federativas en que se ejerce el correspondiente cargo porque cumple con la finalidad de la restricción, pero la limita territorialmente para garantizar en mayor medida el ejercicio del derecho al sufragio activo.

Naturaleza constitucional de la elección de diputaciones por representación proporcional

Al respecto, debe señalarse que el artículo 40 de la Constitución General establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal.

⁴ Sentencia emitida en el recurso SUP-RAP-87/2018 y acumulado.



SUP-JDC-486/2021 y acumulado

Por su parte el artículo 41 señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de las entidades federativas, en lo que toca a sus regímenes interiores.

De esta manera, la forma de gobierno adoptada es la de una República democrática en la que las distintas entidades se unen en una federación y el pueblo ejerce su poder soberano por medio de representantes.

Ahora bien, el artículo 49 de la Constitución general establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por lo que hace al poder legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de diputados y una de senadores.

En relación con la Cámara de Diputados, los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución general y 14 de la Ley General establecen que el territorio nacional está dividido geográficamente para fines electorales en trescientos distritos electorales uninominales, así como cinco circunscripciones electorales plurinominales en los que son electos los 300 diputados de mayoría relativa, esto es, uno por cada distrito electoral uninominal; y para el caso de los 200 diputados de representación proporcional, estos son electos mediante el sistema de listas regionales votadas en las circunscripciones electorales plurinominales.

Por cuanto hace a las diputaciones electas por el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, debe referirse que el territorio nacional se divide en cinco circunscripciones plurinominales; en cada una se eligen 40 escaños (y los partidos políticos registran por cada una de las circunscripciones una lista regional de 40 fórmulas de candidatos propietario y suplente).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior han establecido una sólida línea de criterios sobre la elección por el principio de representación proporcional, en el sentido de que esta tiene como finalidad

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

garantizar la pluralidad ideológica mediante la incorporación de más partidos políticos en la conformación del órgano legislativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 55 de 2016, hizo énfasis evolutivo de que el Órgano Reformador de la Constitución, al adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario (a partir de 1977) ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual los partidos políticos deben presentar candidaturas en los distritos electorales uninominales y listas de candidaturas en las circunscripciones plurinominales.

Así, refiere que el término “uninominal” significa que cada partido político puede postular una sola candidatura por cada distrito en el que participa y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de la diputación, será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

Precisa que el término “circunscripción plurinomial” aparece con la citada reforma de 1977, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debía presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que, en cada una de las circunscripciones, se eligen varias candidaturas, de ahí que se utilice el término “plurinomial” (significando más de uno). Con la reforma de quince de diciembre de 1990, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”.

En la diversa acción de inconstitucionalidad 6 de 1998, se señaló que el principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales:

- La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad.



SUP-JDC-486/2021 y acumulado

- Que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
- Evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

Para el Tribunal Pleno, la introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Además, estimó que el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración, pero con una representatividad importante, pudieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país.

En la acción de inconstitucionalidad 142 de 2017 se indicó que, en la lógica del principio de elección de representación proporcional, los candidatos plurinominales buscan obtener un curul en la legislatura a fin de representar, de manera real o más cercana a la realidad, el porcentaje de votos obtenidos por su partido político en un espacio territorial determinado, de modo que **no representan a un distrito determinado**.

En la diversa acción de inconstitucionalidad 45 de 2014 y sus acumuladas, se señaló que en el **sistema de representación proporcional no se vota por personas en lo particular, sino por los partidos políticos** en tanto que son éstos, como entes de interés público, los que han obtenido un apoyo con base en los programas, principios e ideas que postulan.

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

En suma, **la naturaleza de las diputaciones por representación proporcional no permite acotarlas territorialmente a una entidad federativa en particular**, ni en la manera de su elección, porque se eligen mediante listas por circunscripción plurinominal que abarca diversas entidades federativas, ni en cuanto a la representación que ostentan una vez electos, precisamente porque derivan del voto emitido por el partido político en los estados de la República que abarquen su circunscripción.

Interpretación constitucional

Precisado lo anterior, es necesario llevar a cabo una interpretación constitucional del aludido precepto que sea congruente con los principios que la misma Constitución general protege.

Para ello, resulta orientador el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro “INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA”.⁵

En ella, el Tribunal Pleno destacó que los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forman parte de un sistema constitucional, por lo que al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema; lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional.

Asimismo precisó que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse

⁵ Tesis: P. XII/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 25, novena época.



por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.

En relación con el **tipo de interpretación** que debe aplicarse cuando se analizan restricciones al derecho a ser votado, esta Sala Superior ha considerado que deben interpretarse de forma limitativa y no es posible extenderlas a otros casos por analogía, mayoría de razón, o mediante la utilización de algún otro método de interpretación, como el sistemático o funcional, para justificar la aplicación de restricciones a diversos supuestos de los establecidos por el constituyente federal.⁶

En efecto, la citada causa de inelegibilidad implica la restricción de un derecho político-electoral, de naturaleza fundamental, por lo que tal limitación se debe interpretar de manera estricta, sin que se pueda aplicar de manera extensiva o analógica a otros supuestos no previstos expresamente. Además, la interpretación se debe hacer siempre de la forma más favorable para el ejercicio del derecho fundamental de participación política.⁷

Además, la Sala Superior ya se ha pronunciado⁸ sobre la necesidad de interpretar de manera estricta las causas de inelegibilidad previstas en la fracción V del artículo 55 constitucional, dada su naturaleza excepcional y restrictiva de derechos fundamentales.

En ese tenor, la interpretación siempre debe hacerse en la forma más favorable para el ejercicio del derecho fundamental de participación política, o bien, acudir a la interpretación más restringida cuando pretendan establecer limitaciones a algún derecho fundamental, ya que de considerar

⁶ Entre otros, el juicio SUP-JRC-686/2015, así como la tesis LXVI/2016, "SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL".

⁷ Jurisprudencia 29/2002, de rubro "DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA".

⁸ Sentencia emitida en el recurso SUP-RAP-87/2018 y acumulado.

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

lo contrario implicaría realizar una interpretación restrictiva o extensiva de una causa de inelegibilidad, lo que vulneraría el derecho a ser votado, así como sería opuesto al principio *pro persona* previsto en el artículo 1° de la Constitución General.⁹

Conclusión

Con base en lo expuesto, esta Sala Superior considera que **asiste razón a la parte promovente**, al señalar que la restricción constitucional contenida en el artículo 55, fracción V, párrafo cuarto, **no es aplicable a candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional**.

Ello, porque no es posible delimitar geográficamente a una entidad federativa y mucho menos a un ámbito municipal a la elección de diputaciones federales por representación proporcional, ya que estas son electas mediante una lista que se presenta por cada una de las cinco circunscripciones en que se divide el territorio nacional.

Así, la posibilidad de que las candidaturas a diputaciones por representación proporcional lleguen a integrar la Cámara de Diputados depende del porcentaje de votación que obtenga el partido que las postuló, por lo que está asegurado un grado razonable de imparcialidad y neutralidad por parte de los funcionarios públicos municipales, aun cuando estos no abandonen el cargo para ser postulados.

La prohibición constitucional bajo análisis está acotada a un territorio específico que es en el que ejerzan su jurisdicción los funcionarios que pretendan postularse para ocupar una diputación federal, por lo que de una interpretación congruente con los postulados constitucionales que por un lado protegen la equidad en la contienda electoral, así como la imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos y, por otra parte, exigen una

⁹ Tesis XXVI/2012 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es "PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL".



SUP-JDC-486/2021 y acumulado

protección amplia de los derechos humanos (limitando sus restricciones), **se concluye que la necesidad de dejar el cargo, prevista para quienes ocupen una presidencia municipal, no debe aplicar para quienes contiendan por una diputación por representación proporcional.**

De ahí que al postularse a una diputación por el principio de representación proporcional no le es aplicable al actor, Rubén Gregorio Muñoz Álvarez, la causa de inelegibilidad prevista en el artículo 55, fracción V, párrafo cuarto de la Constitución General, por lo que no se ubica en algún supuesto en el que le sea exigido separarse de su cargo como presidente municipal de La Paz, Baja California Sur.

Por lo que fue incorrecto que el Consejo General del INE declarara improcedente el registro de Rubén Gregorio Muñoz Álvarez, como candidato a diputado federal por el principio de representación proporcional, en el número uno de lista de la primera circunscripción, postulado por MORENA.

Ello, porque en la determinación impugnada, el Consejo General no justificó la necesidad de que la restricción sea aplicable para las diputaciones electas por el principio de representación proporcional, ni estableció una finalidad legítima razonable, aunado a que la separación del cargo no es el único medio para tutelar el principio de equidad en la contienda, sino que existen otros mecanismos que permiten garantizarlo sin que estos resulten restrictivos al derecho de ser votado.

Este órgano jurisdiccional advierte que **la restricción constitucional relativa a que “los presidentes municipales no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones” solo está prevista para la elección que corresponde al ámbito territorial descrito (entidad federativa), esto es, la elección por el principio de mayoría relativa,** cuyas candidaturas compiten en una determinada entidad federativa, a fin de colocarse en la preferencia electoral y obtener el voto que le permita ganar la elección y acceder al órgano legislativo.

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

No así, para las candidaturas por el principio de representación proporcional que son postuladas en circunscripciones, a través de cinco listas regionales que incluyen cuarenta candidaturas, de manera que no compiten con candidatos específicos a fin de obtener el voto que les permita ganar la elección, pues su acceso al órgano legislativo derivará de la votación total que obtenga en todo el país el partido político que las postuló.

No es óbice que las candidaturas postuladas por el principio de representación proporcional tienen derecho a realizar campaña en el proceso electoral,¹⁰ sin embargo, se insiste que no se encuentran compitiendo respecto a otros candidatos concretos o con relación a una porción territorial determinada, sino que son electos en función de la votación total que se emita a favor del partido político que los propuso.

Por otra parte, el hecho de que el municipio de La Paz, Baja California en que el promovente Rubén Gregorio Muñoz Álvarez funge como presidente municipal, forme parte de la primera circunscripción plurinominal (que corresponde a la lista regional por la que fue postulado), no cambia la conclusión alcanzada, porque la restricción de que no podrán ser electos en la entidad federativa de su respectiva jurisdicción -una sola entidad-, no debe ampliarse a demarcaciones donde no ejercen jurisdicción, pues resultaría desproporcional, en la medida que implicaría una interpretación extensiva de una causa de inelegibilidad, lo cual vulneraría el derecho a ser votado.

En suma, el criterio que se adopta maximiza los derechos a ser votado y de participación política, con lo que también se garantizan principios de la materia electoral, como el ejercicio de la función pública y la equidad en la contienda.

Ahora bien, como se indicó, el propósito del requisito relativo a la separación del cargo para contender por otro cargo de elección popular tiene como

¹⁰ Jurisprudencia 33/2012, de rubro “CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PUEDEN REALIZAR ACTOS DE CAMPAÑA EN PROCESOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)” que derivó de la contradicción de criterios SUP-CDC-7/2012.



SUP-JDC-486/2021 y acumulado

finalidad preservar la equidad en la contienda desde dos ejes, según el artículo 134 constitucional: *i)* evitar el posicionamiento inequitativo frente al electorado y *ii)* evitar el uso indebido de recursos públicos.

Al respecto, se advierte que la imparcialidad en el actuar de los servidores públicos y en el uso de los recursos públicos se encuentra protegida a través del marco normativo aplicable que garantiza la equidad en la contienda.

Lo anterior, ya que el artículo 41 constitucional prohíbe difundir propaganda gubernamental durante los periodos de campaña, en tanto que el diverso artículo 134 establece como obligación de los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos. De igual forma, se prohíbe la promoción personalizada de los servidores públicos.

Asimismo, la Ley General en el artículo 449 establece como infracción de los servidores públicos la utilización de programas sociales y de sus recursos con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, mientras que el artículo 54 de La Ley General de Partidos Políticos prohíbe las aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos y candidatos por parte de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de todos los niveles de gobierno.

De ahí que, la obligación que tienen las y los presidentes municipales de cumplir con los principios y las restricciones establecidas en el artículo 134 constitucional garantiza la equidad en la contienda, con independencia de que hayan sido registrados en una candidatura a otro cargo de elección popular, toda vez que la propia normativa contempla los mecanismos sancionadores y de fiscalización, como medios de tutela a dicho principio.

Esto es, la finalidad del constituyente permanente referente a tutelar la igualdad de condiciones en la contienda electoral se encuentra protegida a

SUP-JDC-486/2021 y acumulado

través del marco normativo que vigila la actuación de los contendientes y que evita ventajas indebidas.

Cabe destacar que esta Sala Superior ha considerado¹¹ que dicha restricción contenida en el artículo 55 de la Constitución general se enfoca centralmente a las candidaturas de mayoría relativa, y no en forma necesaria a los candidatos postulados por el principio de representación proporcional, como en el caso, puesto que éstos son electos por una demarcación territorial y no compiten con candidatos específicos para obtener el voto que les permita ganar la elección.

También en el ámbito local, esta Sala Superior¹² analizó el contenido del artículo 48, párrafos primero, fracción VI y segundo de la Constitución del Estado de Nuevo León,¹³ respecto de la cual consideró que solo disponía una restricción para aquellos servidores públicos, entre ellos, las y los presidentes municipales que quisieran ser postulados como candidatos en la elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa; porque al no existir prohibición específica en el citado precepto no se podía hacer expresa para candidaturas por el principio de representación proporcional, a partir de una interpretación gramatical y sistemática.

En ese precedente, se indicó que la circunstancia de que las y los presidentes municipales que pretendan ser postulados como candidatos a una diputación local no se separaran de sus funciones durante las campañas electorales, no implicaba, por sí mismo, una vulneración al principio de equidad en la contienda electoral, porque la normativa federal y local contienen premisas que debían ser cumplidas por las y los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, en especial, en la aplicación

¹¹ Por ejemplo, en las sentencias emitidas en los recursos SUP-RAP-87/2018 y SUP-REC-938/2018. Asimismo, al resolver el recurso SUP-REC-871/2018 y acumulado se analizó la separación del cargo como presidente municipal del candidato a diputado federal por el principio de *mayoría relativa* postulado por MORENA en el distrito 5 de Hidalgo.

¹² Sentencia emitida en el recurso SUP-REC-101/2018.

¹³ Artículo 48.- No pueden ser Diputados:

VI. Los Presidentes Municipales, por los Distritos en donde ejercen autoridad; y Los servidores públicos antes enunciados, con excepción del Gobernador, podrán ser electos como Diputados al Congreso del Estado si se separan de sus respectivos cargos cuando menos cien días naturales antes de la fecha en que deba celebrarse la elección de que se trate.



SUP-JDC-486/2021 y acumulado

de los recursos públicos para observar el principio de equidad en la contienda electoral.

En consecuencia, al resultar fundados los agravios, lo procedente es **revocar** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación, y **ordenar** el registro del promovente Rubén Gregorio Muñoz Álvarez como candidato a diputado federal por el principio de representación proporcional en el número uno de lista de la primera circunscripción, postulado por MORENA.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación, para el efecto precisado en la sentencia.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron 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 que la presente resolución 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.