

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-441/2019 Y SUP-REC-442/2019 ACUMULADOS

RECURRENTES: FERNANDA ANGÉLICA FLORES AGUIRRE Y TADEO JAVIER MEZA QUINTERO

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: JESÚS RENÉ QUIÑONES CEBALLOS

Ciudad de México, treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.¹

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,² por la que se **desechan de plano** los recursos de reconsideración interpuestos en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con sede en Guadalajara, Jalisco,³ dentro del expediente SG-JDC-253/2019 Y ACUMULADOS, en virtud de no actualizarse el requisito específico de procedencia.

ANTECEDENTES

¹ En lo consecutivo, todas las fechas se refieren a dos mil diecinueve, salvo mención en contrario.

² En lo sucesivo, Sala Superior.

³ En adelante, Sala Guadalajara.

SUP-REC-441/2019 Y ACUMULADO

1. Inicio del proceso electoral local ordinario en Baja California

El nueve de septiembre de dos mil dieciocho dio inicio el proceso electoral local ordinario 2018-2019 para la renovación de los cargos de gobernador del estado, diputados del congreso y munícipes de los diversos ayuntamientos que conforman el estado de Baja California.⁴

2. Jornada electoral

El dos de junio se llevó a cabo la jornada electoral en Baja California.

3. Cómputo distrital

El cinco de junio inició el cómputo distrital de las elecciones de munícipes y de diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en los diecisiete Consejos Distritales Electorales, mismos que concluyeron los días seis, siete y ocho siguientes.

4. Declaración de validez de la elección y asignación de diputados de representación proporcional

El veinte de julio, el Consejo General del Instituto Electoral local aprobó el Dictamen número diecinueve relativo a cómputo de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional, declaración de validez de la elección y asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que integrarán la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California,⁵ en el que declaró validez de la elección y realizó la asignación de ocho diputaciones por el referido principio, conforme a la siguiente tabla:

⁴ En lo consecutivo, el Proceso Local.

⁵ En adelante, Dictamen Diecinueve.

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

PARTIDO POLÍTICO	CARGO	NOMBRE	CRITERIO	GÉNERO
PAN	Propietaria	Loreto Quintero Quintero	Lista	Femenino
	Suplente	Leticia Camacho Gómez		Femenino
	Propietaria	Eva María Vásquez Hernández	Porcentaje	Femenino
	Suplente	María del Carmen Armenta Sanabia		Femenino
	Propietario	Miguel Ángel Bujanda Ruíz	Lista	Masculino
	Suplente	Juan Ramón López Naranjo		Masculino
PRD	Propietario	Gerardo López Montes	Porcentaje	Masculino
	Suplente	Víctor Hugo Gutiérrez Castro		Masculino
	Propietaria	Leticia Palomar Vazquez	Lista	Femenino
	Suplente	Beatriz López Hernández		Femenino
MC	Propietario	Eli Topete Robles	Lista	Masculino
	Suplente	Álvaro Mayoral Miranda		Masculino
PRI	Propietario	David Ruvalcaba Flores	Lista	Masculino
	Suplente	Javier Robles Aguirre		Masculino
PBC	Propietario	Rodrigo Anibal Otáñez Licona	Porcentaje	Masculino
	Suplente	Juan Carlos Rabago Reynoso		Masculino

5. Presentación de demandas ante la instancia previa (SG-JDC-253/2019 y acumulados)

Los días del veintidós al veinticuatro de julio, Miguel Ángel Bujanda Ruíz y otros interpusieron medios de impugnación, los cuales fueron radicados en la Sala Guadalajara.

6. Sentencia impugnada

El veintiséis de julio, la referida Sala Guadalajara dictó sentencia en el sentido de revocar parcialmente el Dictamen Diecinueve.

7. Recursos de reconsideración

El veintiocho de julio del año en curso, se interpuso el presente recurso de reconsideración por Fernanda Angélica Flores Aguirre, quien fue parte actora en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SG-JDC-258/2019.

El mismo día, se interpuso el presente recurso de reconsideración por Tadeo Javier Meza Quintero, quien acudió mediante el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SG-JDC-259/2019 ante la responsable.

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

8. Remisión y turno

El treinta de julio se recibieron las demandas y demás constancias en esta Sala Superior, derivado de lo cual el Magistrado Presidente acordó integrar los expedientes SUP-REC-441/2019 y SUP-REC-442/2019, y ordenó turnarlos a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁶

9. Radicación

En su oportunidad, el Magistrado ponente acordó radicar los expedientes y se procedió a formular el proyecto de acuerdo correspondiente.

**CONSIDERACIONES Y
FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64 de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque se controvierte una sentencia emitida por una Sala Guadalajara de este Tribunal Electoral mediante recurso de reconsideración, cuyo conocimiento y resolución es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

⁶ En adelante, Ley de Medios.

2. Acumulación

De la lectura integral de los recursos interpuestos, se advierte que las promoventes impugnan la sentencia de la Sala Guadalajara recaída al SG-JDC-253/2019 Y ACUMULADOS, mediante el cual se dio atención a las demandas planteadas ante dicho órgano jurisdiccional, mediante las que pretendían la revocación del Dictamen Diecinueve.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación del expediente SUP-REC-442/2019, al diverso SUP-REC-441/2019 al ser éste el primero en recibirse.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, al expediente acumulado.

3. Improcedencia

3.1. Tesis de la decisión

Los recursos de reconsideración son **improcedentes** toda vez que, respecto de los agravios hechos valer por las recurrentes, en la sentencia controvertida no se analizó la inaplicación de alguna ley electoral por considerarse contraria a la Constitución General de la República, aunado a que los planteamientos expuestos por los recurrentes se limitan a combatir aspectos de mera legalidad, por lo que no se surte el requisito especial de procedencia previsto en los artículos 61, párrafo 1, inciso b); 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, ni en aquellos reconocidos a nivel jurisprudencial por esta Sala Superior.

3.2. Naturaleza del recurso de reconsideración

Dentro de la gama de medios de impugnación existentes en materia electoral, 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, numeral 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.

Lo anterior, ya que según lo dispuesto por el numeral 1, inciso b) del artículo citado, la procedencia del 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 sentencias pronunciadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables; sin embargo, serán susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración, cuando se refieren a juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62 de la Ley de Medios, o cuando dichos órganos jurisdiccionales 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.

En principio, cuando hayan resuelto la no aplicación de normas electorales, precisamente por considerarlas contrarias a la Constitución, lo que equivale no sólo al estudio de dicho ejercicio, sino que la jurisdicción de la Sala Superior habilita una revisión

amplia, en la medida en que sobre el tema es el único instrumento procesal con el que cuentan las partes para ejercer el derecho de defensa.

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 Federal.

En ese sentido, a partir de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41 y 99 de la Constitución General, así como 3, 61 y 62 de la Ley de Medios, se ha determinado que el recurso de reconsideración también es procedente en los casos en que se aducen planteamientos sobre la constitucionalidad de una norma.

De acuerdo con las jurisprudencias emitidas por este órgano jurisdiccional, el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales en los siguientes supuestos:

- Cuando expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o consuetudinarias por estimarse contrarias a la Constitución Federal.⁷
- Si se omite el estudio o se declaran inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.⁸

⁷ Jurisprudencia **32/2009**. **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, pp. 46 a 48.

⁸ Jurisprudencia **10/2011**. **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.** Gaceta de Jurisprudencia y

SUP-REC-441/2019 Y ACUMULADO

- Cuando se deseche o sobresea por las Salas Regionales, el medio de impugnación debido a la interpretación directa de preceptos constitucionales.⁹
- Contra las sentencias de las Salas Regionales cuando se aduzca un indebido análisis u omisión de estudio de constitucionalidad de normas legales con motivo de su acto de aplicación.¹⁰
- Contra sentencias de salas regionales en las que se deseche o sobresea el medio de impugnación derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales.¹¹
- Cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial.¹²
- Cuando se trate de asuntos inéditos o que implican un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.¹³

Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, pp. 38 y 39.

⁹ Jurisprudencia **26/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, pp. 24 y 25.

¹⁰ Jurisprudencias **12/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, pp. 27 y 28.

¹¹ Jurisprudencia **32/2015. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 45 y 46.

¹² Jurisprudencia **12/2018. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.** Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹³ Jurisprudencia **5/2019. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.** Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si no se actualiza alguno de los supuestos de procedibilidad precisados, los medios de impugnaciones se deben considerar improcedentes y, por ende, se deben desechar de plano los recursos respectivos.

3.3. Consideraciones de la responsable

La Sala Guadalajara resolvió el SG-JDC-253/2019 y acumulados, a partir de los siguientes argumentos:

A) Candidatos independientes

- Resultaba **infundada** la solicitud de inaplicación de los artículos 5, apartado D, párrafo tercero, y 15, de la Constitución local; del artículo 27 de la Ley local; así como del artículo 4, último párrafo y 61, de la Ley de Candidaturas, relacionados con la prohibición de los candidatos independientes a participar en la asignación a diputaciones por el principio de representación proporcional en Baja California.
- Lo anterior en razón de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las restricciones y diferenciaciones que se prevean en la legislación local, en el sentido de que los ciudadanos sólo puedan acceder a un cargo de elección a través del principio de mayoría relativa, son afines a la libre configuración que asiste a los órganos legislativos estatales.
- Si la legislación local cuenta con un sistema mixto de asignación de diputaciones por ambos principios de elección, y la legislatura local estableció la prohibición señalada, no significa que se deja de atender al sistema previsto en la norma suprema y la finalidad perseguida por ésta, en el sentido de que las candidaturas independientes cuenten con una representación suficiente para ser tomadas en cuenta.

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

- La Sala Guadalajara estimó **inoperantes** los agravios relacionados con el derecho a ser votado, violación al carácter igualitario del voto, violación a la finalidad del principio de representación proporcional; toda vez que la pretensión de los entonces actores era acceder a la asignación de diputaciones por el principio de RP, como candidata y candidato independiente a diputada y diputado local.
- Sin embargo, se determinó no inaplicar la prohibición establecida en la legislación local, en el sentido de que los candidatos independientes a diputados por el principio de mayoría relativa, en ningún caso serán asignados a ocupar los cargos de diputados por el principio de representación proporcional.
- El agravio relacionado con la votación de representación proporcional obtenida en dos casillas es **inoperante** ya que pretendía controvertir la forma en que se llevó a cabo el cómputo distrital de los votos que, según su dicho, recibió por el principio de representación proporcional en dos casillas especiales.
- No obstante, si pretendía controvertir cuestiones relacionadas con la forma en que se realizó el recuento de votos y el resultado del cómputo distrital de la elección, ello debió hacerlo contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital respectiva y los actos llevados a cabo en dicha sesión.

3.4. Síntesis de agravios

Fernanda Angélica Flores Aguirre y Tadeo Javier Meza Quintero, consideran, en esencia, que la determinación de la Sala Guadalajara es indebida, por las siguientes razones:

- Se vulnera el principio de pluralismo político porque no se permite a las candidaturas independientes acceder al órgano legislativo para representar una opción política distinta a los

partidos políticos.

- Las normas jurídicas que impiden la participación de las candidaturas independientes en la asignación de representación proporcional son inconstitucionales e inconvenientes, pues se trata de una determinación discriminatoria que les impide participar en una contienda en condiciones de igualdad.
- La determinación atenta contra el principio de progresividad pues no beneficia al ejercicio democrático puro de la ciudadanía que no se siente representada por un partido político.
- Se genera una afectación al voto del electorado que optó por una candidatura independiente y se transgreden los fines del principio de representación proporcional.

3.5. Consideraciones que sustentan la tesis

Son **improcedentes** los recursos de reconsideración bajo estudio ya que, del análisis de los agravios formulados, así como de la propia sentencia combatida, no se advierte la inaplicación explícita o implícita de una norma electoral, ni consideraciones relacionadas con el estudio de constitucionalidad o convencionalidad de alguna disposición electoral en relación con los planteamientos de los actores.

Por el contrario, la litis en la cadena impugnativa que nos ocupa se constriñe a analizar cuestiones de mera legalidad, para resolver las temáticas expuestas por los incoantes en relación con el acceso a candidaturas independientes a curules por la vía de representación proporcional.

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

Al respecto, la Sala Guadalajara concluyó que los agravios de los recurrentes eran infundados, para lo cual lo sustentó en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha establecido que las restricciones y diferenciaciones que se prevean en la legislación local, en el sentido de que los ciudadanos sólo puedan acceder a un cargo de elección a través del principio de mayoría relativa, son afines a la libre configuración que asiste a los órganos legislativos estatales.

Sin embargo, determinó no inaplicar la prohibición establecida en la legislación local, relacionada a que los candidatos independientes a diputados por el principio de mayoría relativa, en ningún caso serán asignados a ocupar los cargos de diputados por el principio de representación proporcional.

Ello, no implicó en el caso que, al arribar a dicha conclusión, efectuara un pronunciamiento a partir de la interpretación directa de la Constitución General; sino que se refirió a la aplicabilidad o no de la jurisprudencia, lo que es un tema de legalidad y no de constitucionalidad, por lo que no es procedente el recurso de reconsideración.

En relación a dicho tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la aplicación de una jurisprudencia a un caso concreto por autoridades jurisdiccionales, por regla general, representa una cuestión de mera legalidad y, por excepción, constituye un tema de constitucionalidad cuando:¹⁴

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 103/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU APLICACIÓN REPRESENTA UNA CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD, AUN CUANDO SE REFIERA A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O A LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES".

1. La aplicación de criterios jurisprudenciales implique, directamente o por analogía, la declaratoria de inconstitucionalidad de algún precepto que se cuestiona a nivel constitucional.¹⁵
2. No se realice una mera aplicación de un criterio jurisprudencial, sino que se lleve a cabo una nueva interpretación del tema propiamente constitucional, tratado en la jurisprudencia aplicada.¹⁶

Tales supuestos no se actualizan en el particular, en tanto que la Sala Guadalajara no llevó a cabo una declaratoria de inconstitucionalidad o una nueva interpretación de un tema constitucional por lo que, al tratarse de declarar infundados e inoperantes sus agravios, sustentado en la interpretación de una jurisprudencia, no se actualiza el supuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración, relativo a que en la litis subyazca un tema de constitucionalidad.

En ese sentido, de los planteamientos empleados por la Sala Guadalajara, para la resolución de la litis, no se advierte cuestión alguna de constitucionalidad o convencionalidad que haya sido materia de estudio, pues en ella se abordó el problema desde la mera aplicación jurisprudencial del criterio, por lo que no resulta procedente el análisis de los agravios mediante la presente vía.

En ese sentido, no se actualiza el requisito especial de procedencia invocado por los actores reconocido en la Jurisprudencia 28/2013, puesto que no se ejerció un control de convencionalidad para atender los agravios de las recurrentes.

¹⁵ Jurisprudencia 1a./J. 80/2010, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. CASO EN QUE EL ESTUDIO DE LOS ARGUMENTOS ENDEREZADOS POR LA OMISIÓN EN LA APLICACIÓN DE JURISPRUDENCIA ES UN TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD".

¹⁶ Tesis 2a. LXXXII/2016 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL".

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

4. Decisión

Al resultar **improcedentes** los presentes recursos de reconsideración por referirse a cuestiones de mera legalidad procede su **desechamiento**.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Sala Superior:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-442/2019 al diverso SUP-REC-441/2019, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **desechan de plano** los recursos de reconsideración.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los 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, con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA**

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

**APROBADA EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN
IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-REC-441/2019 y SUP-
REC-442/2019 ACUMULADOS¹⁷**

Emito el presente voto particular porque no comparto la sentencia aprobada por la mayoría, en la que se sostiene que no se satisface el requisito especial de procedencia en los presentes recursos, bajo los siguientes argumentos:

a) Porque la Sala Regional Guadalajara¹⁸, al desestimar los argumentos planteados por los inconformes, no realizó una interpretación directa de la Constitución General, sino que sólo se refirió a la aplicabilidad o no de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁹; y,

b) Porque los motivos de queja planteados por los inconformes no contienen argumentos relacionados con el estudio de constitucionalidad o convencionalidad de alguna disposición electoral.

En mi opinión, el hecho de que la Sala Regional haya utilizado un criterio jurisprudencial como base para desestimar los agravios de los actores, no implica necesariamente que hubiera realizado un análisis de legalidad. Además, existen casos como el presente, en los que los actores, derivado de las razones sustentadas por la Sala Regional para desestimar el asunto, insisten en que esta Sala Superior debe analizar en el fondo, un planteamiento de constitucionalidad.

Es por esta razón que considero que, en los recursos **SUP-REC-441/2019 y SUP-REC-442/2019 ACUMULADOS**, sí se satisface el requisito especial de procedencia. A continuación, presento las razones que sustentan este voto particular.

¹⁷ Participaron en la elaboración de este voto, Regina Santinelli Villalobos y Alfonso Dionisio Velázquez Silva.

¹⁸ En lo sucesivo Sala Regional o Sala Guadalajara.

¹⁹ En lo sucesivo SCJN.

1) Sentencia aprobada por la mayoría

La mayoría de los integrantes del pleno resolvieron en la sentencia aprobada, que la Sala Guadalajara concluyó que los agravios de los recurrentes eran infundados, y que esa sala sustentó tal afirmación en los criterios de la SCJN, que ha establecido que las restricciones y diferenciaciones que se prevean en la legislación local, en el sentido de que los ciudadanos sólo puedan acceder a un cargo de elección a través del principio de mayoría relativa, son afines a la libre configuración que les asiste a los órganos legislativos estatales.

Sin embargo, afirman que el hecho de que la Sala Regional determinara no inaplicar la prohibición establecida en la legislación local, relacionada con que los candidatos independientes a diputados por el principio de mayoría relativa en ningún caso podrán ser asignados a ocupar los cargos de diputados por el principio de representación proporcional, no implicó que efectuara una interpretación directa de la Constitución general. Por el contrario, dicha sala sólo se refirió a la aplicabilidad o no de la jurisprudencia, lo cual para la mayoría, es un tema de legalidad y no de constitucionalidad.

Asimismo, en la sentencia se sostiene que de la lectura de los agravios hechos valer en estos recursos no se advierte ningún planteamiento dirigido a evidenciar algún aspecto de constitucionalidad.

En consecuencia, la mayoría concluye que deben desecharse plano las demandas por no satisfacerse el requisito especial de procedencia.

2) Razones de disenso que sustentan el voto particular

SUP-REC-441/2019 Y ACUMULADO

Para evidenciar las razones por las cuales considero que los presentes asuntos sí son procedentes al existir un planteamiento de constitucionalidad, considero necesario señalar algunos antecedentes relevantes.

2.1. Cadena impugnativa

Fernanda Angélica Flores Aguirre y Tadeo Javier Meza Quintero participaron en el proceso electoral para la renovación del Congreso de Baja California como candidatos independientes por el principio de mayoría relativa en los distritos XVI y IV, respectivamente, sin embargo, ninguno de los dos obtuvo el triunfo.

Debido a que no obtuvieron el éxito esperado, estos candidatos cuestionaron, ante la Sala Guadalajara, la asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realizó el Instituto local.

2.2. Agravios planteados a la Sala Regional

De forma específica, los actores le solicitaron a la Sala Guadalajara la inaplicación de los artículos 5, apartado D, párrafo cuarto, y 15, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California,²⁰ del artículo 27 de la Ley Electoral para el Estado de Baja California,²¹ así como del artículo 4, último párrafo y 61 de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California.

Los actores tuvieron la intención de que se revocara el acuerdo impugnado y se desarrollara la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional tomando en cuenta las candidaturas independientes, porque, en su opinión, al restringir la participación de los candidatos independientes en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, se vulnera lo establecido en los artículos 1º y 35, facción II, de la Constitución, con

²⁰ En lo sucesivo Constitución local.

²¹ En lo sucesivo Ley local.

relación a los numerales 14, 15 y 20, de la Constitución local, así como en los artículos 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen el derecho a ser votado y participar en la vida pública en igualdad de condiciones.

También argumentaron que la prohibición expresa para los candidatos independientes en el sentido de que no pueden participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional representa una distinción o discriminación injustificada y sin sustento legal que violenta el principio de igualdad y equidad en la contienda electoral, ya que no resulta admisible que los candidatos postulados por los partidos políticos sí puedan participar en dicha asignación, mientras que los independientes no.

En su planteamiento inicial, estimaron igualmente, que las candidaturas independientes están en aptitud de satisfacer la totalidad de los elementos que constituyen la razón esencial del principio de representación proporcional. Además, deben tener la posibilidad de participar en la asignación por el principio de representación proporcional con el fin de respetar el derecho que tienen los votantes que sufragaron por los candidatos independientes a ser debidamente representados. Igualmente se les debe respetar su derecho a contender en igualdad de condiciones que los candidatos postulados por partidos políticos.

2.3. Argumentos desestimatorios de la Sala Regional.

La Sala Guadalajara, desestimó tales planteamientos bajo el argumento de que resultaba infundada la solicitud de inaplicación de los artículos reclamados, porque la SCJN, ha establecido que las restricciones y diferenciaciones que se prevean en la legislación local, en el sentido de que los ciudadanos sólo puedan acceder a un cargo de

SUP-REC-441/2019 Y ACUMULADO

elección a través del principio de mayoría relativa, son afines a la libre configuración con la que cuentan los órganos legislativos estatales.

Es de esta manera que la autoridad federal estableció que si la legislación local cuenta con un sistema mixto de asignación de diputaciones por ambos principios de elección y la legislatura local estableció la prohibición para las candidaturas independientes de acceder a un cargo de elección a través del principio de mayoría relativa, esto no significa que se deje de atender al sistema previsto en la norma suprema y a la finalidad por ésta perseguida, en el sentido de que las candidaturas independientes cuenten con una representación suficiente para ser tomadas en cuenta.

Por otra parte, calificó de inoperantes los agravios relacionados con el derecho a ser votado, con la violación al carácter igualitario del voto, y con la violación a la finalidad del principio de representación proporcional, puesto que la pretensión de los actores consistió en acceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y, con base en los razonamientos expuestos en el párrafo anterior, era evidente que no podrían obtener una sentencia acorde a sus intereses.

2.4. Agravios planteados ante esta Sala Superior

Inconformes con los argumentos a través de los cuales la Sala Regional desestimó sus planeamientos iniciales, los actores promovieron los presentes recursos de reconsideración. Como agravios expresaron de manera específica los siguientes argumentos:

- a) Se vulnera el principio de pluralismo político porque no se permite a las candidaturas independientes acceder al órgano legislativo para representar una opción política distinta a los partidos políticos;

b) Las normas jurídicas que impiden la participación de las candidaturas independientes en la asignación de diputaciones por representación proporcional **son inconstitucionales e inconvenionales**, pues se trata de una determinación discriminatoria que les impide participar en una contienda en condiciones de igualdad,

c) La determinación atenta en contra del principio de progresividad pues no beneficia al ejercicio democrático puro de la ciudadanía que no se siente representada por un partido político; y,

d) Se genera una afectación al voto del electorado que optó por una candidatura independiente y se transgreden los fines del principio de representación proporcional.

2.5. Consideraciones que justifican la satisfacción del requisito especial de procedencia

Como se advierte de los apartados anteriores, los actores, desde sus demandas primigenias, **solicitaron la inaplicación de diversos artículos** de la Constitución local, de la Ley Electoral local e inclusive, de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California.

Los actores **consideraron que tales preceptos son contrarios a la Constitución general** porque impiden que los candidatos independientes participen en la integración del Congreso del Estado de Baja California por la vía de la representación proporcional y, en su opinión, esto provoca una restricción indebida a su derecho a ser votados, un trato diferenciado e injustificado, así como una violación al principio de igualdad y equidad en la contienda electoral.

Es cierto, como lo afirma la mayoría, que la Sala Regional desestimó los planteamientos de los inconformes con base en diversos criterios

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

emitidos por la SCJN, e inclusive, también por diversos precedentes emitidos por esta Sala Superior; además, a pesar de que los artículos 52, 54, 115 y 116 de la Constitución general establecen el principio de representación proporcional únicamente para los candidatos de los partidos políticos, esto no impide que los estados, por su libertad configurativa, puedan prever o no este tipo de representación para las candidaturas independientes.

En ese sentido, la Sala Regional concluyó que si la legislación de Baja California cuenta con un sistema mixto de asignación de diputaciones por ambos principios de representación, y la legislatura local estableció la prohibición señalada, esto no significa que se dejara de atender al sistema previsto en la norma suprema y su finalidad, en el sentido de que las candidaturas independientes cuenten con una representación suficiente para ser tomadas en cuenta.

En consecuencia, la Sala Regional consideró que el resto de los motivos de queja debían calificarse como inoperantes, ya que dependían de la prohibición prevista en la ley cuya presunta inconstitucionalidad había sido desestimada.

Sin embargo, considero que puede apreciarse con claridad que existió desde el primer momento, un planteamiento de constitucionalidad que fue desestimado por la Sala Guadalajara con argumentos de fondo.

Además, para cuestionar tales consideraciones de la Sala Regional, los recurrentes a través de estos medios de impugnación, no sólo insisten en que las normas jurídicas que impiden que los candidatos independientes sean considerados para integrar el Congreso por la vía de la representación proporcional **son contrarios a la Constitución general**, sino que también expresan que las consideraciones que sustentan la resolución impugnada, atentan en contra de diversos principios constitucionales como lo son los siguientes: el de progresividad, igualdad, la eficacia del sufragio y las finalidades del

principio de representación proporcional; es decir, señalan agravios relacionados con el fondo de la litis originalmente planteada que merecen, sin duda, un análisis adecuado con la finalidad de que esta Sala Superior realice el pronunciamiento atinente, ya sea desestimando tales afirmaciones o en su caso, considerando que los son fundados, con el fin de revocar la resolución impugnada.

Además, como lo mencioné en párrafos anteriores, la Sala Regional también calificó de inoperantes diversos motivos de queja y en ese sentido, no debe perderse de vista que este Tribunal tiene el criterio relativo a que **el recurso de reconsideración es procedente cuando, entre otros supuestos, las salas regionales omiten el estudio o declaran inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales²².**

Por otra parte, la sentencia declara que el análisis de la Sala Guadalajara no implicó una interpretación directa de la Constitución general, pues se limitó a determinar si era o no aplicable la jurisprudencia sobre el tema, lo cual es un tema de legalidad y no de constitucionalidad.

La responsable retomó los criterios definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a que las entidades federativas pueden restringir el acceso de las candidaturas independientes a diputaciones de representación proporcional en virtud de su libertad configurativa.

Para sostener dicha postura, la sentencia hace referencia a los criterios de la Suprema Corte que establecen que la aplicación de una jurisprudencia a un caso concreto, por regla general, es una cuestión de mera legalidad y solo será de constitucionalidad cuando implique declarar la inconstitucionalidad de algún precepto legal o cuando

²² Véase la jurisprudencia 10/2011, consultable en las páginas 38 y 39, de la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral*, año 4, número 9, año 2011, editada por este Tribunal, cuyo rubro señala **RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITEN EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.**

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

implique llevar a cabo una nueva interpretación del tema constitucional sobre el que trataba la jurisprudencia aplicaba.

Tampoco comparto esos argumentos pues las jurisprudencias a las que refiere el proyecto no resultan aplicables a este caso en virtud de que, en primer lugar, la existencia de los criterios de la Sala Superior, no dejan insubsistente la materia constitucional planteada por los actores y, en segundo lugar, la Sala Guadalajara no decidió a partir de la aplicación estricta de dichos criterios, sino que los utilizó como orientadores y, atendiendo a las particularidades del sistema electoral de Baja California, determinó la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Respecto al primer punto, considero que el hecho de que la Suprema Corte haya resuelto respecto a la libertad configurativa de las entidades federativas para legislar en materia de candidaturas independientes, no excluye la subsistencia de temas de constitucionalidad cuando se implementa la restricción respecto al acceso de candidaturas independientes a ciertos cargos de elección popular en el ámbito político de una entidad federativa específica, y la misma sea irrazonable, puesto que esa libertad de configuración legislativa no es una potestad absoluta.

En diversos precedentes, la Suprema Corte ha definido que, si bien la Constitución general establece el principio de representación proporcional para partidos políticos, ello no impide que los estados puedan preverla o no para las candidaturas independientes, pues no existe una restricción constitucional expresa que limite la participación de dichas candidaturas a los cargos electos por el principio de mayoría relativa.

En ese sentido, el criterio de la Suprema Corte establece que, en principio, las entidades federativas gozan de libertad configurativa para legislar las candidaturas independientes y la manera en que pueden

contender a cargos de elección popular.

No obstante, aunque coincido con la libertad configurativa en ese sentido, la constitucionalidad de los preceptos que regulan la participación de los candidatos independientes en la asignación por representación proporcional no se actualiza de manera automática solo por emanar del legislador local, sino que también atiende al diseño previsto por el legislador local al momento de regular e implementar el principio de representación proporcional y que, en todo caso, justifica la inclusión o no de las candidaturas independientes bajo dicho principio, así como a la manera en que dicha inclusión o exclusión se materializa.

Los criterios emitidos por la Suprema Corte, a partir del análisis de constitucionalidad abstracto que realiza sobre las disposiciones que regulan a las candidaturas independientes en una entidad federativa específica, no definen de manera automática la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la regulación prevista por otra entidad federativa, pues el diseño de ésta última puede tener particularidades no consideradas por dicho órgano que pudieran alterar el sentido de la decisión.

En ese sentido, si bien los criterios definidos en una entidad federativa diversa, como los que tomó la Sala Guadalajara al emitir su sentencia pueden orientar para la decisión, no excluyen el análisis constitucional de la norma específica que se estudia en este caso.

Por otra parte, es preciso considerar que los criterios emanados de la Suprema Corte relativos a la materia electoral derivan exclusivamente de un análisis normativo realizado en abstracto, en el cual podrían no advertirse los efectos específicos que tiene una norma al momento de implementarse en el sistema electoral y que, en algunos casos, pudieran implicar la vulneración de principios constitucionales.

SUP-REC-441/2019 Y ACUMULADO

Por lo tanto, cuando se alegen agravios en este sentido ante la jurisdicción electoral, resulta necesario llevar a cabo el análisis constitucional correspondiente para verificar que la interpretación y aplicación material de la norma, así como los efectos derivados de ésta, son acordes a las disposiciones constitucionales.

Estas consideraciones coinciden con el criterio asumido por el Tribunal Electoral en casos similares, pues en las impugnaciones presentadas por candidatas y candidatos independientes en contra de las reglas de participación implementadas en sus entidades federativas, respecto a su posible participación en la distribución de curules por el principio de representación proporcional tanto en congresos locales como en ayuntamientos, la Sala Superior ha declarado su procedencia vía el recurso de reconsideración puesto que subsisten cuestiones de constitucionalidad que requieren ser analizadas a partir de un control concreto, con independencia de que se utilicen, de manera orientadora, los criterios emitidos por la Suprema Corte en el análisis de fondo.

Por ejemplo, en el SUP-REC-1036/2018, la Sala Superior conoció, en el fondo, la impugnación de una candidata independiente a diputada en Nuevo León, que demandaba participar en la asignación por representación proporcional. Incluso, esta Sala Superior ha conocido casos que implican el análisis de cuestiones sobre las que la Suprema Corte ya se había pronunciado vía acción de inconstitucionalidad y, en algunos de ellos, a partir del control concreto, ha resuelto la controversia en un sentido distinto, atendiendo a las particularidades de la entidad federativa y los efectos concretos de la norma. Tal es el caso de la legislación de Nuevo León que no prevé que las candidaturas independientes pueden acceder a curules de representación proporcional.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas, había definido que, para el caso de Quintana Roo, era constitucional la

restricción de que las candidaturas independientes pudieran acceder a regidurías de representación proporcional, pues ello atendía a la libertad configurativa de la entidad. No obstante, en los recursos de reconsideración SUP-REC-564/2015, SUP-REC-562/2015 y SUP-REC-577/2015, la Sala Superior determinó que, en el caso de Nuevo León, se debía permitir que los candidatos independientes accedieran a las curules por ese principio²³.

Asimismo, en los recursos de reconsideración 812/2016, 813/2016, 814/2016, 815/2016, 831/2016, 833/2016 y 849/2016, la Sala Superior determinó que, aunque la Suprema Corte, en diversas acciones de inconstitucionalidad (incluyendo la 67/2012 que retomó la Sala Guadalajara en este caso), había validado que no se considerara a las candidaturas independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional, dichos criterios no eran vinculantes y respondían a un análisis abstracto de las normas.

En consecuencia, concluyó que era posible que, para el caso de Aguascalientes, la Sala Superior realizara un nuevo análisis a partir de un control concreto, considerando valores constitucionales como el pluralismo, así como el voto de la ciudadanía y sus efectos y la representatividad de los órganos a nivel municipal en la entidad federativa.

Adicionalmente, en el caso específico, la Sala Guadalajara no se limitó a la aplicación estricta de un criterio o una jurisprudencia, sino que, a efecto de orientar su decisión, invocó a diversos casos resueltos por la Suprema Corte y la Sala Superior²⁴, así como a una jurisprudencia de

²³ Dicho criterio se incorporó en la jurisprudencia jurisprudencia **4/2016** de rubro **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**

²⁴ Acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012 (Quintana Roo), así como las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015 (Veracruz) y SUP-JDC-1236/2015 (Nuevo León).

**SUP-REC-441/2019
Y ACUMULADO**

esta última, mediante los cuales dichas autoridades jurisdiccionales se pronunciaron sobre la constitucionalidad de normas correspondientes a otras entidades federativas, en concreto Quintana Roo, Veracruz y Nuevo León, en las que también se impugnó el acceso de las candidaturas independientes a cargos de elección popular vía representación proporcional.

Conforme a esos criterios, la Sala Guadalajara definió que, en principio, las entidades federativas gozan de libertad configurativa, por lo que el estado podía limitar la participación de las candidaturas independientes, y, como segundo punto, analizó el caso específico de Baja California y determinó que “existen diferencias importantes en el diseño y establecimiento del sistema de asignación de diputaciones por el principio de RP en Baja California, que las candidaturas independientes no estarían en posibilidad de satisfacer”.

Asimismo, declaró que conforme a la legislación del estado la exclusión de las candidaturas independientes no infringía el sistema previsto en la Constitución general ni su finalidad, en relación a que las candidaturas independientes cuenten con una representación suficiente para ser tomadas en cuenta.

Así, no es exacto que la responsable se haya limitado a la aplicación estricta de una jurisprudencia emitida por las máximas autoridades jurisdiccionales, sino que, la decisión final se basó en un análisis del sistema electoral de Baja California y, conforme a éste definió si era posible o no, bajo una lógica constitucional, que las candidaturas independientes participaran de la asignación de representación proporcional.

En consecuencia, considero que los recursos de reconsideración sí resultaban procedentes, pues subsistía un tema de constitucionalidad que debió ser analizado por esta Sala Superior.

En atención a las razones previamente expuestas, considero que no puedo acompañar la sentencia SUP-REC-441/2019 y acumulados.

ATENTAMENTE

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN.