

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-424/2018

**RECURRENTE:** MIRNA PAMELA  
JAVALERA HINOJOS

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS** VÍCTOR MANUEL  
ROSAS LEAL

**COLABORARON:** CELESTE CANO  
RAMÍREZ Y MARYJOSE SOSA  
BECERRA

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho.

**VISTOS** para resolver, los autos del recurso de reconsideración al rubro indicado.

**R E S U L T A N D O**

**1. Interposición del recurso.** El nueve de junio de dos mil dieciocho, Mirna Pamela Javalera Hinojos, en su calidad de ciudadana y precandidata a Presidenta Municipal de Balleza, Chihuahua, interpuso, directamente ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, recurso de reconsideración a fin de impugnar la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en

## **SUP-REC-424/2018**

Guadalajara<sup>1</sup>, en el juicio ciudadano SG-JDC-1442/2018, mediante la cual confirmó el diverso fallo del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua que, a su vez, confirmó la negativa de su registro como candidata a la referida presidencia municipal por incumplir el requisito de elegibilidad consistente en tener al menos veinticinco años de edad.

**2. Turno.** El nueve de junio último, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente en el que se actúa y ordenó su turno a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la LGSMIME<sup>2</sup>.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar, admitir a trámite el medio de impugnación, al no haber diligencias pendientes por desahoga, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del correspondiente proyecto de sentencia.

### **C O N S I D E R A N D O**

#### **1. Competencia**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio 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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

---

<sup>1</sup> En adelante, SRG.

<sup>2</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior debido a que se contraviene una sentencia de fondo emitida por la SRG en un juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, a través del recurso de reconsideración que es de conocimiento exclusivo de este órgano jurisdiccional.

## **2. Procedencia**

El recurso reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 13, fracción III, inciso b), 62, apartado 1, inciso a), fracción IV; 63, apartado 1, incisos a) y b), 65, y 66, de la LGSMIME.

### **2.1. Forma**

El escrito que contiene el recurso de reconsideración se presentó por escrito, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de la recurrente; se identifica el acto impugnado, así como a la autoridad señalada como responsable; se mencionan los hechos materia de impugnación y los agravios que se estiman pertinentes

### **2.2. Oportunidad**

El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días, previsto para tal efecto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios de Impugnación.

Ello es así porque la sentencia controvertida se emitió el seis de junio de dos mil dieciocho y el medio de impugnación fue interpuesto en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el nueve siguiente.

Cabe señalar que la sentencia controvertida se vincula con el proceso electoral federal en curso, de manera que se deben considerar todos los días como hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1, de la LGSMIME.

## SUP-REC-424/2018

En este contexto, se considera que la presentación de la demanda fue oportuna, como se muestra a continuación:

Junio 2018						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
4	5	6 Emisión de la sentencia y notificación a la recurrente	7 (1)	8 (2)	9 (3) Vencimiento del plazo Interposición del recurso	10

### 2.3. Legitimación

Se cumple con el requisito porque la ciudadana que suscribe el presente recurso de reconsideración ejerce la acción por propio derecho, en su calidad de precandidata a presidenta municipal de Balleza, Chihuahua, en contra de la sentencia emitida por una Sala Regional de este Tribunal Electoral en un expediente que se integró con motivo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que ella misma promovió, a fin de controvertir la sentencia del Tribunal Electoral de aquella entidad que confirmó el acuerdo por el cual el Instituto Electoral local aprobó las solicitudes de registro supletorio de candidatas y candidatos, entre otros, a miembros de ayuntamiento, presentadas por la coalición *Por Chihuahua al Frente* integrada por los partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano.

### 2.4. Interés

También se cumple con el requisito de referencia, en virtud de que la recurrente pretende la revocación de la sentencia controvertida, y, eventualmente, que se declare la inaplicación de la porción normativa de la Constitución local que establece como requisito de elegibilidad para ser presidenta municipal una edad mínima de veinticinco años, por considerar que es contraria al principio de igualdad y no discriminación,

con el fin de que se orden su registro como candidata a tal cargo edilicio de elección popular.

### **2.5. Definitividad**

Se cumple con este requisito porque el recurso se interpone contra la sentencia emitida por la SRG en un juicio ciudadano de su competencia, la cual no admite ser controvertida por otro medio de impugnación.

### **2.6. Presupuesto específico de procedencia**

De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la LGSMIME, el recurso de reconsideración procede contra las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Electoral en las que se haya resuelto la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución General.

Una lectura funcional de esos preceptos ha llevado a que esta Sala Superior sostenga que el recurso de reconsideración procede contra las sentencias en que se resuelvan –u omitan resolver– cuestiones propiamente constitucionales.

Asimismo, entre los casos que pueden ser objeto de revisión se han identificado las sentencias en donde haya un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma electoral, cuando se defina la interpretación directa de una disposición de la Constitución General, o

## **SUP-REC-424/2018**

bien, cuando se hubiera planteado alguna de esas cuestiones y una Sala Regional omite su estudio<sup>3</sup>.

Desde la instancia local, la recurrente ha planteado la inaplicación de la fracción II del artículo 127 de la Constitución local, en la porción normativa relativa a la edad mínima requerida para ser electa a la presidencia municipal, ya que, a su decir, no es equitativo con los demás integrantes del órgano colegiado que es el ayuntamiento.

Desde la perspectiva de la recurrente, tal requisito de elegibilidad carece de elementos objetivos y es contrario al principio de igualdad y no discriminación, ya que, el exigir a los candidatos a presidente municipal la edad de veinticinco años al día de la elección, mientras que, a los síndicos y regidores la edad de veintiún años genera desigualdad en la contienda electoral, en la medida que todos los ediles integran el mismo órgano de gobierno cuyas decisiones más relevantes se toman de manera colegiada; situación que, aduce, vulnera su derecho a ser votada y a acceder a un cargo de elección popular.

Lo cual, conlleva a generar una violación directa a los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>.

En ese sentido, la SRG desestimó el planteamiento de constitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que la misma se ajustaba a la regularidad constitucional, en la medida que:

---

<sup>3</sup> jurisprudencia 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, páginas 27 y 28.

<sup>4</sup> En adelante, CPEUM.

- La edad impuesta a quienes aspiren a ser presidentes municipales en aquella entidad federativa se basa en una restricción permitida por los instrumentos internacionales firmados por el estado mexicano.
- El derecho a ser votado no es absoluto, pues se encuentra sujeto al cumplimiento de las regulaciones o limitaciones previstas legalmente.
- El órgano legislativo estatal de Chihuahua en ejercicio de su libertad configurativa otorgada en el artículo 115 de la Ley Fundamental, consideró necesario establecer en la fracción II, del artículo 127, de la Constitución Local, hacer una distinción de edad entre los cargos que encabezan un ayuntamiento, señalando que, a diferencia de los síndicos y regidores, los presidentes municipales desempeñan mayores funciones.
- El establecer un rango de edad se ajusta a las limitantes que el sistema jurídico permite hacer con relación al derecho a ser votado.
- La diferenciación en las edades que se requieren para ocupar los diversos cargos edilicios de representación popular resulta razonable y proporcional, derivado de las funciones específicas que cada uno de ellos ejerce.

De esta manera, si, en el caso, la recurrente aduce un indebido estudio de la constitucionalidad de la norma impugnada, por parte de la SRG, en virtud de que el referido precepto es contrario a los **principios de igualdad y no discriminación**, y se pretende su inaplicación, precisamente, por no ser acorde con la CPEUM, aunado a que aduce que se le niega la oportunidad a la recurrente de contender por un cargo de elección popular por no cumplir con el requisito de elegibilidad en específico con el de la edad de veinticinco años, ya que, a la fecha ella cuenta con veintitrés años, situación que vulnera su derecho político electoral de ser votada, se estima que, es procedente el recurso de reconsideración.

Se arriba a tal conclusión, porque se trata de una situación excepcional que se actualiza ante el estado de incertidumbre que produce en el justiciable la existencia de una norma que podría vulnerar los **artículos 1º y 35, fracción II, de la CPEUM**, sobre la base de que, la porción

normativa impugnada establece una diferenciación entre personas que, en principio, cuentan con una igual categoría como integrantes de un órgano de gobierno que ejerce sus funciones de manera colegiada, derivado de una categoría sospechosa a la que se refiere el invocado artículo 1º constitucional, como lo es la edad.

De forma que, en el asunto subyace una cuestión de constitucionalidad derivada de que la recurrente pretende la inaplicación al caso de la porción normativa que le exige una edad mínima de veinticinco años para poder ser postulada como candidata a presidenta municipal.

### **3. Planteamiento de la controversia**

#### **3.1. Hechos relevantes**

Los hechos que dieron origen a la sentencia impugnada, conforme al expediente y lo manifestado por el recurrente, consisten medularmente en los siguientes:

#### **3.2. Inicio del proceso electoral**

El uno de diciembre de este año, inició el proceso electoral local en el Estado de Chihuahua, para la renovación de diversos cargos de elección popular, entre ellos, las diputaciones y los integrantes de los ayuntamientos.

#### **3.3. Periodo de registro de candidaturas**

En sesión extraordinaria del veintisiete de octubre de dos mil diecisiete Instituto Estatal Electoral de Chihuahua emitió el acuerdo mediante el cual aprobó el Plan Integral y Calendario del Proceso Electoral Local 2017-2018, determinando que el periodo de registro de candidaturas se llevaría a cabo del veinte al treinta de marzo de dos mil dieciocho.



#### **3.4. Solicitud de registro**

El veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, Fernando Álvarez Monge, dirigente estatal del Partido Acción Nacional, solicitó el registro de candidaturas. Entre las propuestas realizadas, se contenía la solicitud de registro de la planilla encabezada por Mirna Pamela Javalera Hinojos para contender por el municipio de Balleza, Chihuahua.

#### **3.5. Prevención para sustituir candidatura**

Con fecha dieciséis de abril, el Instituto Electoral Local informó el incumplimiento del requisito de elegibilidad en la postulación de Mirna Pamela Javalera Hinojos, previniendo, así, a la coalición *Por Chihuahua al Frente* para que sustituyera a la mencionada, por una candidata del mismo género.

#### **3.6. Acuerdo de sustitución de candidatura**

Atendido al requerimiento realizado por la autoridad administrativa electoral, el veinte de abril se emitió el acuerdo IEE/CE180/2018 aprobando el registro supletorio de candidaturas de la coalición *Por Chihuahua al Frente* por lo que se registró a Mirna Lorena Hinojos Silva como candidata a presidenta municipal de Balleza.

#### **3.7. Juicio ciudadano local**

Inconforme con la determinación anterior, el veintiuno de abril la recurrente promovió juicio ciudadano ante el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua para impugnar la determinación del acuerdo IEE/CE180/2018; siendo registrada su demanda con el número de expediente JDC-109/2018, y una vez sustanciada se resolvió confirmar el acuerdo impugnado en la resolución del nueve de mayo de dos mil dieciocho.

### **3.8. Juicio ciudadano federal**

El catorce de mayo de dos mil dieciocho, la recurrente, promovió juicio ciudadano ante la oficialía de partes del tribunal local por lo que, el siguiente veintiuno de mayo se recibió en la Sala Regional Guadalajara los documentos atinentes a la presentación del juicio.

### **3.9. Sentencia impugnada**

El seis de junio siguiente, la SRG confirmó la diversa emitida por el Tribunal local en donde se confirmó el acuerdo del Instituto Electoral Local que aprobó las solicitudes de registro supletorio de candidatas y candidatos a los cargos de diputaciones por el principio de mayoría relativa, miembros de ayuntamientos y síndicos presentados por la coalición *Por Chihuahua al Frente* integradas por los partidos Acción Nación y Movimiento Ciudadano.

### **3.10. Consideraciones de la SRG**

La sentencia reclamada se sustenta en los siguientes razonamientos:

- Declaró infundado el agravio relativo al estudio del test de proporcionalidad bajo criterios subjetivos y no medibles, por lo siguiente:
  - El tribunal local al realizar el test de proporcionalidad del artículo 127, fracción II, de la Constitución Local que exige a los aspirantes a presidentes municipales contar con al menos veinticinco años, si representa una cuestión objetiva y medible, porque quien cuenta con una mayor edad por lo general alcanza un mayor grado de pericia, compromiso y discernimiento intelectual.
  - La norma combatida debe mantenerse en su aplicación, porque la edad impuesta a quienes aspiren a ser presidentes municipales en aquella entidad federativa se basa en una restricción permitida por los instrumentos internacionales firmados por el estado mexicano.
  - El derecho a ser votado no es absoluto, pues se encuentra sujeto al cumplimiento de las regulaciones o limitaciones previstas legalmente, según el artículo 35 de la Constitución Federal, en donde se

establece el imperativo de cumplir los requisitos que establezcan las leyes para poder ser votados.

- El legislador buscó garantizar la idoneidad de las personas que aspiran a ocupar el cargo de Presidentes Municipales tomando en cuenta la importancia que reviste el cargo el cual es la representación para el ejercicio de la soberanía del pueblo.
- De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución federal artículo 35, fracción II, especialmente y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos, el derecho a ser nombrado para un empleo o comisión es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, y que por ello corresponde al legislador ordinario prever requisitos, condiciones o circunstancias que deben colmarse.
- El órgano legislativo estatal de Chihuahua en ejercicio de su libertad configurativa otorgada en el artículo 115 de la Ley Fundamental, consideró necesario establecer en la fracción II, del artículo 127, de la Constitución Local que, era necesario hacer una distinción de edad entre los cargos que encabezan un ayuntamiento, señalando que, a diferencia de los síndicos y regidores, los presidentes municipales debían contar con al menos veinticinco años cumplidos al día de la elección esto debido a las distintas responsabilidades del cargo.
- El establecer un rango de edad se ajusta a las limitantes que el sistema jurídico permite hacer con relación al derecho a ser votado.
- No se establece una apreciación subjetiva por parte del Tribunal Local, ya que, realizó el test con basamento a las justificaciones plasmadas en el mismo, dentro de la propia configuración legislativa local y si bien emplea frases como experiencia, madurez y responsabilidad, no implica un calificativo en sentido inverso o despectivo a la accionante, sino que son parámetros válidos objetivos y generales para el estudio lo cual es una medida objetiva del test.
- Respecto de la interpretación indebida de la restricción prevista en la fracción II, del artículo 127 de la Constitución Local la responsable considero infundados los agravios por lo siguiente:
  - El Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, estableció en la Observación General 25, que exigir cierta edad, a fin de ser elegido para determinado cargo es un criterio razonable y

## SUP-REC-424/2018

objetivo.

- Fijar una edad más alta para acceder al cargo de presidente municipal no puede considerarse una restricción desproporcionada, pues sí se justifica de acuerdo con las responsabilidades inherentes a dicho cargo.
- No era desproporcionado el establecimiento de una mayor edad por parte del legislador Chihuahuense ya que, los síndicos y regidores tienen funciones centradas en el ámbito de revisión y vigilancia de la administración municipal como vigilar el ramo de la administración municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento; así como, solicitar informes a los diversos titulares de la administración municipal, la vigilancia del patrimonio municipal, de revisión y vigilancia.
- El presidente municipal cuenta con un grado mayor de responsabilidades en el ayuntamiento, por lo que, la disposición atiende al propósito de que la persona con más responsabilidad en el gobierno municipal cuente con una mayor experiencia.
- En cuanto al agravio relacionado con la preparación académica de la recurrente se calificó como inoperante en tanto que:
  - Los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 127 de la Constitución local no prevén la posibilidad de evaluar la preparación académica para determinar la procedencia de un registro, sino aspectos como la ciudadanía, edad, residencia habitual, no pertenencia al clero, entre otros.
  - No existía razón para que el Tribunal Local realizara estudio alguno respecto de la preparación académica de la recurrente.
- Consideró por una parte inoperantes y por otro lado infundado la diferencia de edad para ser alcalde entre la legislación de Chihuahua y de otras entidades federativas y actuación colegiada de los miembros del ayuntamiento porque:
  - De la revisión de la demanda primigenia presentada por la recurrente ante el Tribunal Local, no se advierte alguna reclamación concreta, para que la responsable se pronunciara sobre los aspectos citados, o lo hace sobre aspectos subjetivos, futuros o inciertos.
  - No le asistió la razón a la recurrente cuando alegó que la actuación colegiada como cabildo es un motivo para considerar como obstáculo la edad, lo que implica que no persigue un fin legítimo, ni con ello se

- cumple el test de proporcionalidad.
- Si bien en el cabildo convergen como un órgano colegiado, ello no implica hacer nugatorio las obligaciones, derechos y atribuciones individuales de cada uno de ellos.
  - Por último, respecto a la igualdad y no discriminación, y diferencia en los requisitos de edad para desempeñar diversos cargos en el estado de Chihuahua resultaron inoperantes toda vez que:
    - Los motivos de disenso de la recurrente guardan coincidencia y similitud con la demanda presentada ante el Tribunal Local.
    - La recurrente reitera lo dicho en la instancia local sin dar elementos concretos que tiendan a demostrar algún equívoco cometido en la resolución local, y que conduzcan a la valoración de esta autoridad colegiada para enmendar algún error cometido y modificar el sentido del fallo combatido.
    - Al no controvertir formalmente las consideraciones expuestas por el Tribunal Local en su resolución resulta inoperante ya que, no demostró argumentos tendentes a atacarla sino reitero lo manifestado cuando acudió ante él.

### 3.11. Pretensión y motivos de agravio

La recurrente pretende que esta Sala Superior revoque las sentencias emitidas por la SRG y del Tribunal Electoral local, así como que se modifique la resolución del OPLE<sup>5</sup> en relación con el registro supletorio de candidaturas, entre otras, a integrantes del ayuntamiento a fin de que, se ordene que se le registre como candidata a presidenta municipal de Balleza, postulada por la coalición *Por Chihuahua al Frente*.

Al efecto, hace valer los siguientes motivos de agravio:

- Se vulnera su derecho a ser votada, así como el derecho de igualdad y a

---

<sup>5</sup> Instituto Electoral de Chihuahua.

## SUP-REC-424/2018

la no discriminación, al no contar con el requisito de la edad para acceder a un cargo público respecto de los demás integrantes del cabildo como lo son regidores y síndicos.

- El test de proporcionalidad que realizó el tribunal local se realizó de manera equivocada y en base a criterios subjetivos, sin establecer elementos objetivos que sirvan para llegar a la conclusión de que la recurrente, al no contar con 25 años cumplidos al día de la elección no tiene la experiencia, responsabilidad y madurez.
- El legislador de Chihuahua no justifica la diferencia de edades, realizada entre los candidatos a Presidente Municipal, regidores y síndicos, ya que, señala que integran el ayuntamiento y realizan funciones de forma colegiada.
- No debe de existir una diferencia de edad, ya que, las funciones más importantes las ejercen tanto el presidente municipal como los regidores y síndicos porque el ayuntamiento desarrolla sus atribuciones de forma colegiada, por lo que, resulta incorrecto el argumento de la Sala Regional Guadalajara e injustificada la distinción en cuanto a la edad.
- La responsable declaró indebidamente inoperante el agravio relativo a la preparación de la recurrente al señalar que no fue objeto de la litis primigenia toda vez que este se debió de estudiar de fondo ya que, si guarda un nexo causal con la inaplicación de la norma legal controvertida.
- No es medible ni objetivo que el tribunal local, en el test que realizó pretenda justificar que la mayor edad demuestra mayor capacidad.
- Se debe declarar inaplicable la porción normativa al caso concreto del artículo 127 de la Ley Electoral, por no justificar la distinción entre los miembros del ayuntamiento, ya que, las restricciones no deben ser discriminatorias sino deben estar basadas en atender a un propósito útil y criterios razonables.
- No resulta idónea la medida de la edad establecida para los presidentes municipales, dado que no se advierte que se trate de proteger un derecho fundamental frente a otro, sino todo lo contrario, pues restringe el derecho a votar y ser votado.
- Lo señalado en el artículo 127, fracción II, de la Ley local como una norma absoluta, se traduce en una restricción innecesaria y desproporcionada a las finalidades que persigue la Constitución Federal.
- No se advierte, razonabilidad, ni proporcionalidad, en la lectura de la

norma que se pretende se inaplique, esto porque atenta contra la posibilidad de que la ciudadanía pueda participar en la contienda electoral al no contar con la edad mínima requerida.

Como puede observarse, la recurrente fundamenta su pretensión en que, contrario a lo resuelto por la SRG, en el sentido de que el requisito de elegibilidad para ser presidente municipal, consistente en contar con una edad de veinticinco años al día de la elección, es correcto al representar una condición objetiva y razonable en relación con el referido cargo de elección dadas sus atribuciones, tal requisito contraviene los principios de igualdad y no discriminación, ya que se exige una mayor edad a los aspirantes a la presidencia municipal que al resto de los cargos edilicios de representación popular, cuando, desde su perspectiva, todos ellos integran y desarrollan sus funciones de manera colegiada en el ayuntamiento, de manera que, es injustificable la diferencia señalada.

Así, desde la perspectiva de la recurrente, es injustificable la distinción que se hace en la Constitución local en cuanto a la edad que deben reunir los aspirantes a integrar un ayuntamiento, ya que, es el propio legislador quien estableció que los ediles realizan sus funciones en el mismo órgano de gobierno de manera colegiada, por lo que, a pesar de contar con atribuciones diferenciadas, no debe exigirse una edad mayor para ser presidente municipal.

### **3.12. Controversia que resolver**

Conforme con lo anterior, la cuestión jurídica a resolver en el presente medio de impugnación consiste en determinar si la porción normativa que establece un requisito de elegibilidad para poder ser votado como presidente municipal diferenciado con el resto de los integrantes del ayuntamiento, relativo a la edad de los aspirantes, es acorde con la regularidad constitucional, o bien, como lo aduce la actora no se basa en criterios objetivos y racionales, ya que la totalidad de ediles

desempeñan sus funciones en el mismo órgano de gobierno de manera colegiada, por lo que, exigir una edad de veinticinco años para ser presidente municipal resulta violatorio de sus derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, así como el de ser votada.

### **3.13. Metodología**

Dada la similitud de los agravios hechos valer por la recurrente, y dado que, se dirigen a demostrar la no conformidad de una norma electoral a la CPEUM, los mismos se estudiarán de manera conjunta, para efectos de una mejor argumentación y comprensión de las consideraciones de esta sentencia.

Sin que ello cause perjuicio alguno al actor, en términos de la jurisprudencia **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**<sup>6</sup>.

## **4. Estudio**

### **4.1. Porción normativa impugnada**

Artículo 127.- Para poder ser electo miembro de un ayuntamiento o junta municipal o comisario de policía, se requiere:

[...]

II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección; **excepto para presidente municipal, en cuyo caso la edad mínima será de veinticinco años cumplidos al día de la elección;**

[...]

---

<sup>6</sup> Jurisprudencia 4/2000. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001, pp. 5 y 6.



## 4.2. Tesis central de la decisión

Se deben **revocar** los actos impugnados en la presente cadena impugnativa, dado que, la edad que se exige para poder ser electo como presidente municipal de veinticinco años diferenciada de la edad de veintiún años que se requiere para el resto de los cargos edilicios en Chihuahua, es contraria a la regularidad constitucional, en la medida que, genera una desigualdad carente de razonabilidad y objetividad entre los aspirantes a acceder a cargos de elección popular que ejercen sus funciones en el mismo ámbito de gobierno (ayuntamiento) y que gozan de los mismos derechos y obligaciones.

Por tanto, se estima que el legislador local actuó más allá de su margen de libertad configurativa para establecer los requisitos para aspirar a los cargos de presidente municipal, síndico y regidor, de manera que, fue incongruente e irrazonable en cuanto a la diferenciación de las edades mínimas exigidas para cada uno de esos cargos de elección popular.

## 4.3. Marco normativo

### 4.3.1. Principio de igualdad y no discriminación

Dado que la recurrente aduce que el requisito de edad cuya constitucionalidad reclama es contrario al referido principio constitucional, conviene señalar que, como se ha señalado, que ningún derecho fundamental es absoluto y, en esa medida, todos admiten restricciones, siempre que no resulten arbitrarias.

A partir de esa proposición, debe tomarse en cuenta que el artículo 1º constitucional, proscrib *toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, **la edad**, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad*

**SUP-REC-424/2018**

*humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*

Es decir, la Norma Suprema contempla un parámetro de regularidad del principio a la igualdad y la no discriminación, que permea todo el ordenamiento jurídico.

La Primera Sala de la SCJN<sup>7</sup> ha sustentado que la igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad<sup>8</sup>.

Asimismo, el Pleno de la referida SCJN ha establecido que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.

Así, resultará incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad o de

---

<sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

cualquier forma lo discrimine del goce de derechos, que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación<sup>9</sup>.

Sin embargo, debe advertirse que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas resulta discriminatoria. Puede operar una distinción o una discriminación.

La primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una arbitraria que contraviene los derechos humanos, esto es, trato diferente afecta el ejercicio de un derecho humano.

Entonces, el elemento que permite distinguir entre una distinción y una discriminación es la razonabilidad de la diferencia de trato, sustentada en razones que motiven una determinada exclusión.

A partir de esas premisas y a efecto de indagar si existe o no un trato discriminatorio, debe examinarse si la categoría objeto de estudio cumple o no con una finalidad; si está justificada, motivada<sup>10</sup>.

La Primera Sala de la SCJN ha establecido que las distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional, también conocidas como *categorías sospechosas*<sup>11</sup>, requieren que el operador de la norma realice un

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL" Época: Décima Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Tesis: P./J. 9/2016 (10a.), página 112.

<sup>10</sup> Consideraciones sustentadas en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-1913/2016.

<sup>11</sup> El origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

## SUP-REC-424/2018

escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad<sup>12</sup>.

Al respecto, es de señalar que tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.

De esta manera, cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad.

Ello, porque, si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHOS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL. Época: Décima Época. Registro: 2007924. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.). Página: 720.

<sup>13</sup> IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ERICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. Época: Décima Época. Registro: 2010315. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 66/2015 (10a.). Página: 1462.

Asimismo, el escrutinio estricto es requerido en la medida que, para estimar constitucionales las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa, es necesaria una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad, para lo cual<sup>14</sup>:

- En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible.
- En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.
- Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

#### **4.3.2. Requisitos de elegibilidad y su doctrina jurisprudencial**

En consideración a la importancia que reviste el ejercicio de los cargos de elección popular, los constituyentes, federal y locales, han establecido el cumplimiento de ciertos requisitos que deben reunir los ciudadanos que aspiren a integrar un órgano de representación popular, llámese Congreso de la Unión, congresos locales, ayuntamientos o titulares del Poder Ejecutivo.

---

<sup>14</sup> CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. Época: Décima Época. Registro: 2010595. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 87/2015 (10a.). Página: 109.

## SUP-REC-424/2018

Toda vez que dichos requisitos deben cumplirse desde el momento mismo que una persona es postulada en una candidatura, por un partido político, coalición o de manera independiente, se han llamado requisitos de elegibilidad, ya que se necesitan acreditar para poder participar en la elección respectiva.

De esta manera, las candidaturas se ven limitados por tres tipos de instituciones jurídico-políticas, a fin de asegurar la igualdad entre ellos durante la contienda electoral y el buen desempeño del cargo de elección.

Estas instituciones son:

- Las **incapacidades**: no pueden ser candidatos quienes no cumplan con los requisitos establecidos en la legislación, en especial en la constitución para estar en aptitud de ejercer el cargo parlamentario, y que se refieren por regla general a:
  - Requisitos de nacionalidad y lugar de nacimiento,
  - Tener la condición de ciudadano,
  - Saber leer y escribir,
  - Carecer de antecedentes penales y otros requisitos de honorabilidad,
  - **Una edad mínima, de acuerdo con el cargo para el que se postula.**
- Las **incompatibilidades**: impedimentos para ejercer el cargo de elección popular causados por el ejercicio de otra función o actividad.
  - En sistemas presidenciales, es incompatible el cargo de parlamentario con la de ministro o secretario de despacho u otros cargos del gobierno;
  - En los sistemas bicamerales es incompatible la pertenencia a ambas cámaras;
  - En todos los sistemas es incompatible las calidades de parlamentario y de miembro del Poder Judicial;
  - En todos los sistemas es incompatible la función parlamentaria con los cargos remunerados en las empresas estatales.
- Las **inhabilidades**: situaciones que la ley establece para la candidatura y

que no se refieren a las condiciones anteriores, este tipo de limitantes las debe declarar el órgano competente:

- Casos en que el candidato no cumpla con el requisito de domicilio en el distrito por el que se postula;
- Cuando el candidato independiente no es presentado por el número de firmas que la Ley establece;
- Causales de incapacidad o inhabilidad supervenientes a la presentación como candidato.

De esta manera, los **requisitos de elegibilidad** son aquellas condiciones o circunstancias establecidas en la Constitución y en la ley, que una persona debe reunir para obtener un cargo de elección popular y que garantizan el principio de igualdad y equidad en la contienda electoral, así como la idoneidad de esa persona con el cargo que pretende ejercer, con el fin de asegurar su buen desempeño.

Asimismo, los referidos requisitos tienen la finalidad de asegurar la vinculación del candidato con el país, en general, y con la región en la que se efectuará la elección, en particular; que tenga la capacidad de goce y ejercicio de todos sus derechos; que no ejerza funciones que sean incompatibles con el cargo que se pretende ejercer, y que pudiese darle ventaja en la lucha electoral.

Al respecto, la fracción II del artículo 35 de la CPEUM, reconoce el derecho fundamental a ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro cargo o comisión, **teniendo las calidades que establezca la ley**; derecho humano que debe ser tutelado por toda autoridad en el país, en términos del artículo 1º de la propia CPEUM.

Tal derecho fundamental también es reconocido en los tratados internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## SUP-REC-424/2018

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 38/2003 y 28/2006, el Tribunal Pleno de la SCJN sustentó que corresponde al legislador fijar las *calidades* en cuestión, aunque su desarrollo no le es completamente disponible, en tanto que la utilización del concepto *calidades* se refiere a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, **edad** y demás circunstancias, **que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular**, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.

Por tanto, cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, utiliza el término *las calidades que establezca la ley*, ello se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona.

Esto es, tratándose del derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así, a aspectos extrínsecos a éste, en la medida que no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimana del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas.

Asimismo, de acuerdo con el Tribunal Pleno de la SCJN, el derecho a ser votado está sujeto al cumplimiento de los requisitos que tanto la Constitución federal, como las constituciones y leyes locales.

La ciudadanía mexicana, condición necesaria para gozar y ejercer los derechos políticos, se regula de manera directa en la CPEUM, mientras que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de



elección popular en las entidades federativas y en sus municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que se complementan con otros dispositivos constitucionales), y que en conjunto establecen un sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular<sup>15</sup>:

- **REQUISITOS TASADOS.** Aquéllos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.
- **REQUISITOS MODIFICABLES.** Aquéllos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer MODALIDADES diferentes, de modo que la Norma Federal adopta una función supletoria o referencial, y
- **REQUISITOS AGREGABLES.** Aquéllos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

Tanto **los requisitos modificables como los agregables, están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario**, pero deben reunir tres condiciones de validez<sup>16</sup>:

- Ajustarse a la Constitución federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos.
- Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen, y

---

<sup>15</sup> Acciones de inconstitucionalidad 19/2011, 36/2011, así como 41/2012 y acumuladas.

<sup>16</sup> Al respecto véase jurisprudencia, DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. la Época: Décima Época. Registro: 2001102. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro X, Julio de 2012, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 11/2012 (10a.). Página: 241.

## **SUP-REC-424/2018**

- Deben ser acordes con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea parte.

De esta manera, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los requisitos de elegibilidad constituyen, sin lugar a duda, restricciones válidas y legítimas respecto del ejercicio del derecho a ser votado; tal como se advierte de la fracción II del artículo 35 constitucional, al señalar *teniendo las calidades que establezca la ley*.

Por tanto, el legislador ordinario puede definir válidamente los requisitos para poder acceder a cada cargo público a partir del marco constitucional federal que le permite agregar o modificar algunos de ellos, siempre que cumpla con los lineamientos constitucionales antes referidos.

### **4.4. Análisis de caso**

La recurrente aduce que el requisito de edad que prevé la Constitución local para poder ser electa como presidenta municipal es contrario a la CPEUM, ya que, para acceder a la sindicatura o una regiduría basta con tener veintiún años, lo cual transgrede los principios de igualdad y no discriminación, porque sin tener bases objetivas el legislador local realiza una diferenciación entre integrantes del mismo órgano de gobierno, cuyas funciones más importantes son tomadas de manera colegiada.

Los artículos 115 y 116 de la CPEUM, en lo referente a la forma de gobierno que deben adoptar los Municipios y los Estados, a los requisitos para la postulación de quienes quieran acceder a un cargo en los ayuntamientos o al cargo de diputado, así como en lo relativo a los aspectos que en materia electoral se deben garantizar en las constituciones y leyes locales según lo dispuesto en las bases

establecidas en la propia Constitución federal y en las leyes generales en la materia, no establecen disposición alguna en la que regule el requisito de edad que deben cumplir los aspirantes a algún cargo en los ayuntamientos.

En consecuencia, la disposición normativa establecida por el Constituyente local -aquí impugnada- en el sentido de que, para ser presidente municipal se requiere una edad mínima de veinticinco años cumplidos al día de la elección, mientras que para cualquier otro puesto para integrar el ayuntamiento se requiere una edad mínima de veintiún años, son disposiciones que entran en la libertad de configuración legislativa del ámbito local, por lo que existe, en principio, una deferencia al citado ámbito para regular dichos requisitos.

De esta manera, el requisito de la edad mínima para poder ser electo en los diferentes cargos que integran un ayuntamiento corresponde al ámbito de la libre configuración legislativa del ámbito local, y por ello, el constituyente y el legislador locales se encuentran en la libertad de establecerlos en la manera que consideren más conveniente, máxime que se tratan de requisitos agregables, es decir, que no están previstos en la Constitución federal y que, por tanto, pueden adicionarse en las normativas de las entidades federativas, siempre que, como se señaló anteriormente: a) se ajusten a la propia CPEUM, b) guarden razonabilidad constitucional en cuanto a los fines persiguen, y c) sean acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea parte.

En ese orden, debe tenerse presente que el propio Tribunal Pleno de la SCJN ha señalado que la CPEUM, la Convención Americana de Derechos Humanos y los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconocen la posibilidad de que se regulen y restrinjan los derechos políticos –particularmente el derecho a ser votado- por razones como la **edad**, la nacionalidad, la residencia, el

## SUP-REC-424/2018

idioma, la instrucción, la existencia de condena dictada por juez competente en proceso penal e incluso por la capacidad civil o mental, siempre que tales previsiones estén contempladas directa y exclusivamente en una ley, formal y material, se apeguen a criterios objetivos de razonabilidad legislativa y su existencia sea la forma de requisitos de elegibilidad para el ejercicio del cargo público<sup>17</sup>.

De esta manera, los planteamientos de la recurrente resultan **sustancialmente fundados**, porque el requisito de elegibilidad controvertido es contrario a los artículos 1º y 35, fracción II, de la CPEUM, ante la su falta de razonabilidad al distinguir en el requisito de la edad para quienes pretenden acceder a cargos de elección popular en los ayuntamientos, en la medida que tales ediles integran el mismo órgano de gobierno, cuentan con los mismos derechos y obligaciones, además, de que las decisiones se toman de manera colegiada.

Sin que sea justificación constitucional relevante que las presidencias municipales, sindicaturas y regidurías cuentan con atribuciones propias y específicas, ya que, como se ha señalado el ayuntamiento es un órgano colegiado de gobierno en el cual intervienen todos y cada uno de los ediles, tanto en el ejercicio de atribuciones que les corresponden como integrantes del cabildo, así como en lo individual.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos frente a una restricción fijada por el legislador local al derecho fundamental de ser votado, de forma que, lo procedente es determinar la validez de esa restricción derivada de la edad mínima requerida para acceder al cargo de presidente municipal en Chihuahua.

---

<sup>17</sup> Sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 36/2011.

Sobre tal aspecto, la SCJN, en la Jurisprudencia 2/2012 (9a.)<sup>18</sup> ha dispuesto distintos requisitos que es necesario satisfacer para determinar si una medida establecida por el legislador ordinario, con el propósito de restringir derechos fundamentales, resulta válida. Siendo tales que deben ser admisibles, necesarias; y, proporcionales.

Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales.

En segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y, en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales.

De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Para todo ello, es necesario realizar un *test de proporcionalidad*, cuyo ejercicio constituye una herramienta para juzgadores constitucionales, a fin de analizar si determinado precepto es o no acorde con el régimen constitucional.

---

<sup>18</sup> RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, febrero de 2012, Pág. 533.

## SUP-REC-424/2018

Cabe precisar que, para realizar tal ejercicio, se deben seguir los pasos que a continuación se señalan:

- **Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.** Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental, de manera que, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos<sup>19</sup>.
- **Revisar la idoneidad de la medida.** Lo cual presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador<sup>20</sup>.
- **Realizar un examen de necesidad.** Implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado, lo cual implica hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto<sup>21</sup>.
- **Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.** En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios

---

<sup>19</sup> Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902.

<sup>20</sup> Tesis 1a.CCLXVIII/2016 de rubro "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911.

<sup>21</sup> Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta, de manera que, se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada, y, por tanto, inconstitucional<sup>22</sup>.

#### **4.4.1. Examen de proporcionalidad**

##### **A. Fin legítimo de la restricción**

Respecto al requisito de elegibilidad consistente en contar con una edad mínima para acceder a un cargo de elección popular, debe decirse que el período entre la adquisición de la ciudadanía y, por ende, de los derechos y obligaciones que implica, y la edad mínima para ser presidente, síndico o regidor se considera un lapso prudente el individuo adquiere su plena capacidad y conciencia personales para el mejor desempeño de las funciones edilicias.

Como se ha señalado, la imposición de requisitos de elegibilidad se justifica en la necesidad de garantizar varias finalidades que deben ser necesarias en una sociedad democrática, proporcionadas, no discriminatorias y que no constituyan restricciones indebidas, como

---

<sup>22</sup> El Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894.

## **SUP-REC-424/2018**

sucede con aquellas que aseguran, por ejemplo, la aptitud para el ejercicio del cargo, evitar incompatibilidades, la equidad en la contienda, promover condiciones de equidad entre los ciudadanos, etcétera.

Ordinariamente, el establecimiento de cierta edad mínima está relacionado con la primera finalidad, en cuanto supone la valoración de determinada experiencia de vida en correlación con la cantidad y calidad de las responsabilidades que se asumirían.

Este requisito de edad mínima atiende al perfil del cargo y, por tanto, persigue un fin legítimo, ya que tiende a asegurar una cualidad objetiva que denota experiencia en el sujeto, y por la cual se puede presumir que se está en aptitud de realizar en forma óptima una actividad en beneficio de la comunidad.

### **B. Idoneidad de la medida**

La medida de exigir una edad mínima para acceder al cargo de presidente municipal, así como para cualquier otro cargo edilicio de elección popular, es idónea toda vez que, establece un perfil mínimo que garantice el adecuado y apropiado desempeño del cargo, ya que la edad puede ser un criterio distintivo para tal acceso, al asegurar que quienes aspiren a tales cargos dentro del órgano de gobierno municipal tengan un grado de madurez y experiencia que les permita el adecuado y correcto desarrollo de las atribuciones que tienen constitucional y legalmente asignadas.

### **C. Necesidad de la medida**

Se estima que se cumple con el criterio en cuestión debido a que, por lo que hace a la eficacia de la restricción, el establecer una edad mínima para el desempeño de un cargo de elección popular resulta



adecuada en virtud de que se debe acreditar un perfil mínimo para ostentar tal cargo.

Por cuanto a la naturaleza objetiva de la restricción, se satisface igualmente, en virtud de que, se establece como un parámetro diferenciador de edad, lo que puede conllevar a acreditar cierto nivel de experiencia.

#### **D. Proporcionalidad de la medida**

El hecho de establecerse como requisito de elegibilidad una edad mínima de veinticinco años para quienes aspiren a acceder a una presidencia municipal, incumple con el parámetro de proporcionalidad en sentido estricto, toda vez que, efectúa una diferenciación carente de razonabilidad y objetividad respecto la edad que se requiere para ser electo como síndico o regidor, cuando todos ellos desempeñan sus funciones en el mismo ámbito de gobierno, esto es, el ayuntamiento.

De manera que, no se advierte proporcionalidad en la medida de requerir que los aspirantes a las presidencias municipales una edad mínima de veinticinco años, en tanto que, para quienes pretenden ser electos como síndicos o regidores, solamente se les pide una edad mínima de veintiún años.

Conviene tener presente que, de conformidad con el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, el gobierno y administración del municipio está a cargo de un órgano colegiado denominado ayuntamiento; que se integra con presidente municipal, regidores y síndicos, que tienen funciones específicas distintas que cumplir.

De acuerdo con la invocada norma constitucional, la **competencia que la propia CPEUM otorga al gobierno municipal se ejerce por el ayuntamiento de manera exclusiva**, sin que exista autoridad intermedia entre tal ayuntamiento y el gobierno del Estado.

## **SUP-REC-424/2018**

En ese orden, el sistema municipal de gobierno es dual alcalde-consejo, pues entre los miembros del ayuntamiento no existe una división entre el órgano ejecutivo y el deliberante, toda vez que el presidente municipal forma parte de este último, lo preside y contando, inclusive, con voto de calidad. Por su parte, los regidores, además de formar parte del consejo, desempeñan variadas funciones de carácter administrativo y algunas ejecutivas.

Por tanto, el ayuntamiento se define como el órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes de cada estado.

Y si bien, el presidente se encarga de presidir al órgano y es el ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento; los regidores son la base del órgano deliberante y el síndico que representa los intereses de la municipalidad, lo cierto es que, todos ellos desempeñan su función y ejercen sus atribuciones como integrantes del órgano colegiado al que le recae la responsabilidad constitucionalmente conferida del gobierno municipal.

En ese sentido, el artículo 126 de la Constitución local establece que el gobierno municipal estará a cargo de los ayuntamientos electos de manera popular y directa, e integrados por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la ley.

El artículo 132 de la propia Constitución local dispone que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales y no habrá autoridad intermedia entre ellos y el gobierno del estado.

Por su parte, el diverso 138 de esa Constitución local establece que será la ley en materia municipal la que determinará los ramos de la

competencia del gobierno municipal, los que serán ejercidos por el ayuntamiento de forma exclusiva, desarrollando, de manera enunciativa y no limitativa, las atribuciones del órgano de gobierno municipal en las siguientes ramas:

- En materia de funciones y servicios públicos.
- Acción política gubernativa.
- Hacendaria.
- Acción cívica.
- Trabajo.
- Economía.
- Agricultura y ganadería.
- Obras Públicas y comunicaciones.
- Educación.
- Salubridad, salud y asistencia social.
- Desarrollo urbano.

El referido precepto constitucional local dispone que los ayuntamientos están facultados para expedir los reglamentos y disposiciones que fueran necesarios, en tanto que el diverso 141, los faculta para para aprobar, de acuerdo a las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por su parte, el Código Municipal para el Estado de Chihuahua dispone:

- Las sesiones de los Ayuntamientos serán presididas por el Presidente Municipal o quien lo sustituya legalmente y se celebrarán en la sala de cabildo [artículo 21].

## SUP-REC-424/2018

- El Ayuntamiento como órgano deliberante, **deberá resolver los asuntos de su competencia colegiadamente** y al efecto, celebrará sesiones públicas ordinarias o extraordinarias [artículo 22].
- Las facultades y obligaciones de los ayuntamientos [artículo 28].

Conforme con lo anterior, es evidente que el gobierno de los municipios recae en forma exclusiva en el órgano de deliberación denominado ayuntamiento, integrado por ediles que gozan del mismo rango como integrantes del cabildo, además de tener los mismos derechos y obligaciones.

De esta forma, contrario a lo resuelto por la SRG y el tribunal electoral local, el requisito de elegibilidad bajo estudio resulta desproporcionado, al generar un trato diferenciado en virtud de la edad con la que deben contar quienes aspiren a ser electos para integrar los ayuntamientos.

Así, la diferenciación de las edades mínimas requeridas para ser presidente municipal y para el resto de los cargos edilicios en la entidad, no puede sustentarse constitucionalmente en que cada uno de ellos cuenta con atribuciones también diferenciadas de acuerdo con el cargo que desempeñan.

En efecto, si bien en el caso la edad mínima exigida para acceder a diversos cargos edilicios de elección popular, se trata de un requisito agregable que se encuentra en el ámbito de la libre configuración de los constituyentes y legisladores locales, se estima que **la diferenciación y distinción prevista en la Constitución local no resultan razonables**, sobre la base de que la regulación impugnada contempla los requisitos de elegibilidad que deben reunir quienes pretendan obtener un cargo de elección popular para el mismo nivel de gobierno, esto es, para integrar un ayuntamiento.

De manera que, si presidentes, síndicos y regidores forman parte del ayuntamiento, entendido como el órgano encargado del gobierno municipal, así como de su administración, cuyas decisiones se toman de manera colegiada en el seno del cabildo, **no se advierte una finalidad constitucionalmente imperiosa para hacer una distinción entre quienes aspiran a intégramlos**, por cuanto hace a la edad mínima requerida para poder acceder al cargo.

Esto es, si bien la finalidad de establecer una edad mínima para el desempeño del cargo de presidente municipal es congruente con el nivel mínimo de experiencia, responsabilidad y madurez que se requiere, también lo es, que el ayuntamiento, como órgano que ejerce de manera exclusiva el gobierno municipal, también se integra de síndicos y regidores que también desempeñan su función en ese mismo órgano de gobierno, para lo cual, también se requiere tener un mínimo de experiencia, responsabilidad y madurez, pero para estos últimos, ello se garantiza con tan solo veintiún años de edad.

Conforme con lo anterior, no se entiende por qué para ser presidente municipal se requiere tener al menos veinticinco años, mientras que para acceder a una regiduría o sindicatura tan solo se exigen veintiún años, cuando todos ellos ejercen sus funciones en el ámbito de gobierno municipal, al integrar un órgano cuyas decisiones se toman de forma colegiada.

De manera que, tal diferenciación genera una desigualdad entre los aspirantes a acceder a un cargo de elección popular para el mismo ámbito de gobierno, lo que genera la desproporcionalidad de la norma analizada y, por ende, su inconstitucionalidad.

En efecto, si bien cada cargo edilicio cuenta con sus propias atribuciones legales, debe tenerse en cuenta que ello es para efectos de garantizar la gobernabilidad, funcionalidad y operatividad del

## **SUP-REC-424/2018**

municipio, sin que ello signifique que cada uno de ello sea, en sí mismo, un órgano de gobierno.

Lo anterior, porque, como se ha visto, el ayuntamiento ejerce de manera exclusiva el gobierno municipal y sus decisiones se toman de manera colegiada en el cabildo, en el cual participan todos los ediles; esto es, los municipios son gobernados por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, cuyos integrantes llevan de manera conjunta la administración pública municipal.

Por consiguiente, no se justifica constitucionalmente la distinción realizada por el legislador local al exigir que, a diferencia de los síndicos y regidores municipales, a quienes solo se exige contar con veintiún años de edad, los aspirantes al cargo de presidentes municipales cuenten con al menos veinticinco años cumplidos al día de la elección, en la medida que, tal como se ha señalado, todos los miembros del ayuntamiento forman parte de un mismo órgano colegiado y participan por igual en las determinaciones que se asumen para dirigir el gobierno municipal, con independencia de las atribuciones que le puedan corresponder a cada uno de ellos en lo individual.

En ese orden, se estima que la diferenciación entre los integrantes del ayuntamiento, sobre la base de la edad mínima que se requiere para ocupar un determinado cargo edilicio (entendida como una categoría sospechosa), no se encuentra objetiva y razonablemente justificada y, por el contrario, genera una desigualdad entre los aspirantes a acceder al órgano de gobierno municipal, dado que, todos los integrantes del ayuntamiento realizan sus funciones en el mismo ámbito, por lo que es inexistente una finalidad constitucionalmente de establecer esas edades diferenciadas.

#### 4.5. Conclusión

En términos de lo expuesto en la presente ejecutoria, se estima que la porción normativa de la Constitución local que establece como requisito de elegibilidad para poder ser postulado a una candidatura y poder desempeñar una presidencia municipal relativa a contar con al menos veinticinco años, resulta contraria a los artículos 1º y 35, fracción II, la CPEUM y por tanto inaplicarse al caso, ante su falta de razonabilidad.

#### 5. Decisión y efectos

Ante la falta de razonabilidad del requisito de edad impugnado, por prever una distinción que genera desigualdad entre los aspirantes a acceder a cargos de elección popular que ejercen sus funciones en el mismo ámbito de gobierno, lo procedente es declarar la inaplicación por ser contrario a la CPEUM, del artículo 127, fracción II, de la Constitución Política de Chihuahua en la porción normativa que establece: ***excepto para presidente municipal, en cuyo caso la edad mínima será de veinticinco años cumplidos al día de la elección.***

Derivado de la declaratoria de inaplicación de la referida porción normativa, el requisito de elegibilidad para acceder a una presidencia municipal ahí contenida no puede ser exigible a la ahora recurrente.

Conforme con lo razonado, se **revoca**:

- La sentencia impugnada de la SRG.
- La sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Chihuahua en el expediente JDC-109/2018, promovido por la hoy recurrente.
- La resolución IEE/CE180/2018, emitida por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, por el que se aprobó el registro supletorio de candidaturas de la coalición *Por Chihuahua al Frente*, única y exclusivamente en lo referente al registro de Mirna Lorena Hinojos Silva como candidata a presidenta municipal de Balleza.

Lo anterior, para lo siguientes efectos:

- **Ordenar** al Consejo Estatal del Instituto Electoral local que, **en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación del presente fallo, verifique si la ahora recurrente cumple con el resto de los requisitos de elegibilidad y, de ser el caso, la registre** como candidata propietaria de la coalición *Por Chihuahua al Frente*, a la presidencia municipal de Balleza.
- Hechas las actuaciones conducentes, se deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.
- Se vincula al cumplimiento del presente fallo, al Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, así como al Tribunal Estatal Electoral, ambos, de Chihuahua, así como a los correspondientes órganos de la coalición *Por Chihuahua al Frente* y de los partidos que la integran.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se declara la inaplicación del artículo 127, fracción II, de la Constitución Política de Chihuahua en la porción normativa que establece: ***excepto para presidente municipal, en cuyo caso la edad mínima será de veinticinco años cumplidos al día de la elección.***

**SEGUNDO.** Se **da vista** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la inaplicación de la porción normativa contenida en la fracción II del artículo 127 de la Constitución Política de Chihuahua.



**TERCERO.** Se **revocan:** la sentencia reclamada de la Sala Regional Guadalajara, así como la emitida por el Tribunal Electoral de Chihuahua en el expediente JDC-109/2018, promovido por la hoy recurrente, y la resolución IEE/CE180/2018, del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, por el que se aprobó el registro supletorio de candidaturas de la coalición *Por Chihuahua al Frente*, única y exclusivamente en lo referente al registro de Mirna Lorena Hinojos Silva como candidata a presidenta municipal de Balleza, todo ello, para los efectos señalados en el último considerando de la presente sentencia.

**CUARTO.** Se vincula al cumplimiento del presente fallo, al Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, así como al Tribunal Estatal Electoral, ambos, de Chihuahua, así como a los correspondientes órganos de la coalición *Por Chihuahua al Frente* y de los partidos que la integran.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**SUP-REC-424/2018**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**