



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-
1078/2020, SUP-JDC-1190/2020 Y
SUP-RAP-38/2020, ACUMULADOS

ACTORES: JORGE DAVID
ALJOVÍN NAVARRO Y OTROS

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE
M. OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIADO: JAIME ARTURO
ORGANISTA MONDRAGÓN Y
XAVIER SOTO PARRAO

Ciudad de México, a uno de julio de dos mil veinte.

SENTENCIA

Que **inaplica**, al caso concreto, diversas disposiciones legales y **modifica** la Convocatoria pública para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales locales del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

ÍNDICE

RESULTANDO	2
CONSIDERANDO	4
RESUELVE.....	72

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:
 - 2 **a. Designación del Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Baja California.** El dos de septiembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante acuerdo INE/CG808/2015, designó a Javier Garay Sánchez como Consejero Presidente del Instituto local, el cual rindió protesta el cuatro de septiembre de dos mil quince, dicho Consejero Presidente fue designado para ocupar el cargo por el periodo del cuatro de septiembre de dos mil quince al tres de septiembre de dos mil veintidós.
 - 3 **b. Renuncia al cargo por parte del Consejero Presidente del Instituto local.** El cinco de julio de dos mil diecisiete, Javier Garay Sánchez, consejero presidente del Instituto local presentó renuncia a su cargo con efectos a partir del diecisiete de julio de dos mil diecisiete.
 - 4 **c. Designación del nuevo Consejero Presidente del Instituto local para concluir el cargo.** El cinco de octubre de dos mil diecisiete, mediante acuerdo INE/CG444/2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral designó a Clemente



Custodio Ramos Mendoza en el cargo de Consejero Presidente del Instituto local para concluir el periodo de designación de su antecesor, es decir, hasta el tres de septiembre de dos mil veintidós.

5 **d. Deceso del Consejero Presidente del Instituto local.** El dos de junio, el Secretario Ejecutivo del Instituto local, comunicó al Instituto Nacional Electoral el fallecimiento de Clemente Custodio Ramos Mendoza, consejero presidente del Instituto local.

6 **e. Acuerdo impugnado.** El diecinueve de junio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG138/2020 por el que se aprueban las Convocatorias para la selección y designación de la Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local de Baja California y de las Consejeras o Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales de Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

7 **II. Impugnaciones.** En contra de dicho acuerdo, el veintitrés y veinticinco de junio del año en curso, los promoventes presentaron demandas de juicio ciudadano y recurso de apelación respectivamente, siendo la primera de ellas presentada ante esta Sala Superior y las restantes ante el Instituto Nacional Electoral.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

8 **III. Registro y turno a ponencia.** El veintitrés de junio, se recibió directamente en esta Sala Superior la primera demanda, por lo que el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente SUP-JDC-1078/2020 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

9 El treinta de junio siguiente, se recibieron las restantes demandas, con las que se ordenó integrar los expedientes SUP-JDC-1190/2020 y SUP-RAP-38/2020 y, al estar vinculado con el referido previamente, se turnaron a la misma ponencia.

10 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó tener por radicados los expedientes, los admitió y declaró cerrada su instrucción.

11 **V. Engrose.** En sesión pública no presencial de uno de julio del año en curso, el proyecto de sentencia presentado por la Magistrada Instructora fue rechazado.

12 En vista de lo anterior, el Magistrado Presidente propuso que la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez fuera la encargada de elaborar el engrose respectivo.

CONSIDERANDO

13 **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior tiene competencia para conocer y resolver los presentes juicios para la protección de los derechos político-



electorales del ciudadano, por tratarse de juicios promovido por ciudadanos en los que aducen que el requisito de contar sólo con ciudadanía mexicana por nacimiento, contenido en el acuerdo y convocatoria impugnados, afecta su derecho a integrar el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

- 14 Esto es, la controversia está relacionada con los requisitos que deben cumplir los interesados para participar en el proceso de designación de integrantes del organismo público local electoral en la Ciudad de México, lo cual, es competencia de esta Sala Superior de acuerdo con la jurisprudencia 3/2009 de rubro: **“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”**.
- 15 De igual forma, este órgano jurisdiccional especializado es competente para conocer de la demanda interpuesta por el Partido del Trabajo, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, contra un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que es un órgano central de dicho Instituto.
- 16 **SEGUNDO. Acumulación.** Del análisis de las demandas se advierte que existe conexidad de la causa, toda vez que se controvierte el acuerdo INE/CG138/2020 emitido por el Consejo

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

General del Instituto Nacional Electoral el diecinueve de junio del año en curso, por el que se aprobaron las convocatorias para la selección y designación de las consejeras y consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales en los estados de Baja California y de las Consejeras o Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales de Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

- 17 Por tanto, al tratarse de la misma autoridad responsable y el mismo acto reclamado, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias, se decreta la acumulación del juicio ciudadano SUP-JDC-1190/2020 y el recurso de apelación SUP-RAP-38/2020, al diverso SUP-JDC-1078/2020, por ser este el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.
- 18 En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos de los expedientes acumulados.
- 19 **TERCERO. Urgencia en la resolución del asunto.** En la sesión privada celebrada el pasado veintiséis de marzo de dos mil



veinte, esta Sala Superior aprobó el acuerdo general 2/2020 por medio del cual se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación como consecuencia de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2.

- 20 En el apartado IV de ese acuerdo se establece que pueden discutirse y resolverse de forma no presencial, entre otros asuntos, los que esta Sala Superior considere urgentes, entendiéndose por éstos, los que estén vinculados a algún proceso electoral con términos perentorios, o bien, cuando se pudiera generar la posibilidad de un daño irreparable si no se resuelven de inmediato.
- 21 También se estableció expresamente que, en todo caso, serán objeto de resolución aquellos asuntos que, de manera fundada y motivada, el Pleno de este Tribunal determine, con base en la situación sanitaria del país, de manera que, si las medidas presentes se extienden en el tiempo, según lo determine la autoridad sanitaria, correspondiente, este Tribunal podrá adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.
- 22 El criterio señalado se replicó en punto III, segundo párrafo, del diverso acuerdo general 4/2020, aprobado por el Pleno de la Sala Superior el dieciséis de abril siguiente, a través del cual se emitieron los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

- 23 Esta Sala Superior considera que los medios de impugnación actualizan el mencionado supuesto de urgencia, consistente en que se pudiera generar un daño irreparable si no se resuelven de inmediato.
- 24 Ello en tanto que el acuerdo impugnado se encuentra vinculado con el proceso para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales, y el registro en línea de las y los aspirantes comenzó el pasado veinte de junio y finaliza el próximo diez de julio, razón por la cual el sólo transcurso del tiempo puede mermar los derechos de los ciudadanos actores, pues en la situación jurídica en que se encuentran, no cumplirían con los requisitos exigidos en la convocatoria que se cuestiona para poder contender en el procedimiento para designar a tres integrantes de la autoridad electoral de la Ciudad de México.
- 25 En igual sentido, se observa la necesidad de brindar certeza respecto de la duración en el cargo de la consejera o consejero presidente que se designará en el Instituto Estatal Electoral de Baja California, a raíz del fallecimiento de la persona que ocupaba dicho puesto.
- 26 **CUARTO. Requisitos de procedencia.** Los medios de impugnación en estudio reúnen los requisitos de forma, de



procedencia y los presupuestos procesales¹, como se explica a continuación:

- 27 **a) Requisitos formales.** En las demandas se hace constar, respectivamente, el nombre del actor y su firma autógrafa; se identifica el acto reclamado y el órgano responsable; y, se mencionan los hechos en que se basan sus impugnaciones y se formulan agravios. Por lo tanto, los escritos cumplen con los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 28 **b) Oportunidad.** Las demandas fueron presentadas de manera oportuna, toda vez que, el acto impugnado se aprobó en sesión por videoconferencia de diecinueve de junio del año en curso, por lo que el plazo para impugnar corrió del veintidós al veinticinco de junio del año en curso.
- 29 Por tanto, si los escritos de demanda fueron presentados entre el veintitrés y veinticinco de junio de este año, resulta incuestionable que se presentaron dentro del plazo legal a que previene la ley procesal electoral.
- 30 **c) Legitimación e interés jurídico.** Tales requisitos se tienen por cumplidos, toda vez que los promoventes son ciudadanos, y por ello, se encuentran legitimados para promover los presentes juicios, además de que, en la especie, tienen interés jurídico en

¹ Requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80 párrafos 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

la causa, pues manifiestan que están interesados en participar en el proceso de selección y designación de integrantes de una autoridad electoral local, pero la convocatoria aprobada en el acuerdo impugnado exige el requisito de contar con ciudadanía mexicana por nacimiento para participar en el proceso de selección y designación de consejerías de organismos públicos locales electorales.

31 Por tanto, es evidente que incide en la esfera de derechos de los actores ya que no cumplirían con los requisitos para registrarse y concursar en el aludido proceso de designación, debido a que claramente no cumplen ni pueden cumplir bajo ninguna circunstancia con uno de los requisitos previstos en las convocatorias, por lo que se trata de hechos consumados e inmodificables, de ahí que consideren que el requisito que controvierten es contrario a Derecho.

32 Robustece lo anterior, que en la base cuarta, numeral 10, incisos a) y l) de las convocatorias, se solicita que las personas interesadas presenten declaración bajo protesta de decir verdad con firma autógrafa en la que se manifieste tener la ciudadanía mexicana por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como la aceptación de sujetarse a la Convocatoria y a las reglas establecidas en el referido proceso de selección, razón por la cual constituyen exigencias de tipo autoaplicativo, que para su surtimiento no requieren la negativa del registro del participante².

² Similar criterio se sostuvo al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-134/2020 y sus acumulados.



- 33 Por lo que hace al recurso de apelación, este se interpuso por Pedro Vázquez González, quien tiene el carácter de representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tal y como lo reconoce la propia autoridad responsable al rendir su informe justificado.
- 34 Por su parte, el partido político recurrente tiene interés para acudir en esta vía a cuestionar el acuerdo reclamado, toda vez que alega que la convocatoria que se aprobó para la selección y designación de la Consejera o Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Baja California por un periodo de siete años es contraria a derecho, en ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución General, los partidos políticos son entidades de interés público, razón por la cual están facultados para promover los medios de impugnación legalmente previstos, en ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos o colectivos, así como para controvertir las resoluciones que por su naturaleza afecten el interés público.
- 35 Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 10/2005 de rubro: **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”**.
- 36 Por tanto, con independencia de que le asista o no razón al partido político recurrente en cuanto al fondo de la litis planteada, resulta evidente que se cumple el requisito de procedibilidad en estudio.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

37 **d) Definitividad.** La determinación impugnada es definitiva y
firme, toda vez que, del análisis de la legislación adjetiva electoral
aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que deba
agotarse antes de acudir, en la vía propuesta, ante este órgano
jurisdiccional. De ahí que se tenga por cumplido el presente
requisito de mérito.

38 En vista de lo expuesto, lo conducente es entrar al estudio de
fondo de los agravios planteados por los recurrentes.

39 Al respecto, no pasa inadvertido para esta Sala Superior que se
encuentra pendiente el trámite en el expediente SUP-JDC-
1078/2020; sin embargo, atendiendo a la urgencia que la
resolución del caso amerita, se estima pertinente obviarlo y dictar
la resolución que en Derecho corresponda, a fin de proteger los
derechos materia de controversia.

40 **QUINTO. Síntesis del acuerdo impugnado y de los
conceptos de violación.**

I. Precisión del acuerdo impugnado y normas reclamadas.

41 Los actores, en el apartado del acto reclamado de sus
demandas, señalan de manera destacada el acuerdo
INE/CG138/2020 emitido por el Consejo General del Instituto
Nacional Electoral, por medio del cual se aprobaron las
convocatorias para la selección y designación de consejeras y



consejeros de organismos públicos locales electorales de diferentes entidades federativas.

42 En el caso de César Ernesto Ramos Mega, precisa que combate particularmente la convocatoria para integrar el organismo público local electoral de la Ciudad de México, mientras que de la lectura integral de la demanda de Jorge David Aljovín Navarro se advierte que combate propiamente las convocatorias aprobadas, y si bien no precisa alguna convocatoria en específico, en principio, se podría tomar en consideración el domicilio de su credencial para votar y la fecha de su emisión, por lo que se podría considerar que su intención es controvertir la convocatoria para la Ciudad de México.

43 En relación con el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para poder participar en dichos procesos, en específico la base tercera, numeral 1 y cuarta, numeral 10, inciso a), así como el artículo 9, párrafo 1, inciso a) del Reglamento de designación de consejerías³, ello en tanto que replican el contenido del artículo 100, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

44 Ahora bien, el acuerdo por el que se aprueban las convocatorias reclamadas señala que deberán contener como mínimo los requisitos que deben cumplir las y los ciudadanos interesados, y

³ Si bien en las demandas nunca se solicita expresamente la inaplicación del artículo 9 del Reglamento de la designación de consejerías, de los hechos expuestos claramente se puede deducir que también se duele de éste, por lo que en términos del artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, esta Sala Superior debe suplir dicha deficiencia y tenerlo también como norma reclamada, respecto de la cual se solicita su inaplicación.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

que dichos requisitos y documentación será con base en los artículos 100, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 9, del Reglamento de designación de consejerías.

45 Dicho acuerdo establece las fechas en que se llevará cada una de las etapas del proceso, entre ellas, el registro, la verificación de requisitos, el examen de conocimiento, el cotejo documental, el ensayo presencial y, finalmente, la designación.

46 En este aspecto resulta relevante precisar que el registro comenzó el pasado veinte de junio y concluirá el próximo diez de julio.

47 En el considerando D, inciso b), señala el cargo y periodo a designar y, entre otros, señala a la Consejera o Consejero Presidente del Instituto local de Baja California, el cual será para un periodo de siete años.

48 Por su parte, dichas convocatorias señalan, en lo que interesa, que se emiten para que las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafo 2, de la Constitución federal; 100, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículo 9 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación de consejerías, así como los establecidos en la presente Convocatoria, y deseen participar en el proceso de selección y designación del cargo de



consejeras o consejeros de los organismos públicos locales electorales, soliciten su registro y presenten su documentación de aspirante.

49 Luego, el numeral 1, de la base tercera, de las Convocatorias, establece los requisitos que deberán cumplir las personas interesadas, entre otros, **tener ciudadanía mexicana por nacimiento** y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

50 Además, el inciso a), del numeral 10, base cuarta, señala que, como documentación comprobatoria, las personas interesadas deberán contar con la **declaración bajo protesta de decir verdad** en la que manifieste, entre otras cosas, **tener ciudadanía mexicana por nacimiento** y estar en pleno goce de derechos civiles y políticos.

51 En el caso de la convocatoria para el proceso de selección y designación del cargo de Consejera o Consejero Presidente del Instituto local de Baja California, la base segunda señala que el periodo del cargo, el cual durará siete años.

52 Finalmente, cabe precisar, que tanto el artículo 100, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el artículo 9, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de designación de consejerías, únicamente señalan que entre los requisitos para ser consejero electoral local está el ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

II. Síntesis de conceptos de violación.

53 Esta Sala Superior ha considerado que para tener por configurados los agravios basta la causa de pedir⁴.

54 En efecto, todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezca en la demanda constituye un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de ésta, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva.

55 Basta que se exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto impugnado y los motivos, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.

- SUP-JDC-1078/2020

56 El actor, en su único concepto de violación, alega la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del requisito consistente en ser mexicano por nacimiento, ya que considera que de manera injustificada excluye a los ciudadanos mexicanos por naturalización, creando una categorización discriminatoria

⁴ Jurisprudencia 3/2000 de rubro: AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.



entre mexicanos de primera y de segunda clase, en contravención al derecho a la igualdad, a la no discriminación, a participar en los asuntos políticos del país, a desempeñar trabajos lícitos, hecho que resulta contrario al principio *pro persona*.

- 57 Hace énfasis que no se trata de una restricción constitucional, razón por la cual considera que se debe interpretar los derechos afectados de manera amplia, a fin de garantizar su derecho humano constitucional y convencional de formar parte en los asuntos políticos del país y desempeñar funciones públicas en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación.
- 58 Señala que la discriminación de igualdad con motivo de nacionalidad por nacimiento o naturalizado constituye una categoría sospechosa, sobre la cual se debe realizar un escrutinio estricto.
- 59 Finalmente considera que tal discriminación contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Constitución, ya que está limitando el campo que puede abarcar un mexicano por naturalización en el ámbito laboral, toda vez que se trata del desempeño de una función pública con un fin lícito.

-SUP-JDC-1190/2020

- 60 El promovente alega la inconstitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento para ser consejero electoral local,

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

previsto en el artículo 100, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que considera que se trata de una restricción injustificada a los derechos humanos de participación política, pues carece de razonabilidad y justificación objetivas, por lo que se debe considerar inconstitucional e inconvencional.

61 Lo anterior, toda vez que considera que el acceso a la integración de autoridades electorales es un derecho político-electoral relevante para el ejercicio del derecho de participación política y en caso de imponerse alguna restricción a los derechos humanos debe ser razonable y proporcional.

62 Para demostrar lo irracional de la restricción propone el desarrollo de un test de proporcionalidad y, conforme a este, concluye:

- Que si bien se puede identificar la finalidad de la restricción con la protección del interés nacional, la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado, dicha finalidad parte de una concepción obsoleta del concepto de nacionalidad, como relación de fidelidad o sumisión, cuando existen otros medios para garantizar dichos fines como el régimen de responsabilidades, habida cuenta de que los consejeros electorales no ejercen funciones que puedan considerarse estratégicas o prioritarias, son órganos colegiados, tienen una circunscripción estatal y su función no se relaciona con la política exterior mexicana.



- No puede considerarse una restricción idónea, porque con la participación de ciudadanos mexicanos naturalizados no se afecta o amenaza la soberanía o seguridad del Estado mexicano, además dichos fines están garantizados porque para ser naturalizados efectuaron las protestas y renunciaciones exigidas por el procedimiento de obtención de la carta de naturalización. Tampoco se observa un vínculo suficiente de medio a fin de que pudiera servir de base para afirmar que la exclusión de personas naturalizadas verdaderamente tiende a preservar el interés nacional de un posible conflicto de nacionalidad.

- No se trata de una restricción necesaria porque existen otros mecanismos suficientes para garantizar que la actuación de una persona que ocupe una consejería electoral no perjudique el interés nacional, esto, porque existen otros requisitos que se tienen que cumplir, se trata de un órgano colegiado cuyos integrantes están sujetos a un régimen de responsabilidades y porque existen medios de control jurisdiccional tanto a nivel local como federal.

- La restricción no cumple con el requisito de proporcionalidad, porque se discrimina a un grupo por el hecho de haber ejercido su derecho humano a la adquisición de una nacionalidad, cuya restricción merma absolutamente cualquier posibilidad de acceso a esa función pública electoral, la cual no repercute en el mismo grado en la consecución del fin de perseveración del

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

interés nacional, la independencia o la soberanía del Estado.

63 En ese sentido, al considerar que no cumple con el test de proporcionalidad, solicita su inaplicación.

-SUP-RAP-38/2020

64 El Partido del Trabajo se duele de la convocatoria para la selección y designación de la consejera o consejero presidente del Instituto local de Baja California, porque se estableció que sería por una duración de siete años, lo cual considera que viola disposiciones legales, así como los principios de certeza, objetividad, congruencia, legalidad y debido proceso que rigen la materia electoral.

65 Ello, porque dicha convocatoria tiene como finalidad cubrir la vacante del Consejero Presidente con motivo de su fallecimiento y quien llevaba en el cargo desde octubre de dos mil diecisiete —dos años y siete meses—, por lo que en términos del artículo 101, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años del encargo del consejero electoral, se elegirá un sustituto para concluir el periodo.

66 De ahí que considere que la convocatoria debió emitirse para cubrir el periodo que le restaba al consejero presidencia fallecido,



esto es, hasta el cuatro de septiembre de dos mil veintidós —casi dos años—.

67 Por lo anterior considera que la convocatoria es ilegal y vulnera la finalidad de que el órgano se renueve de manera escalonada.

SEXTO. Estudio de Fondo.

I. Planteamiento del caso.

68 El Partido La **pretensión** de los ciudadanos promoventes es que se **inaplique** el requisito de ser mexicano por nacimiento para poder participar en los procesos de selección y designación de consejeras o consejeros electores de los organismos públicos locales electorales y del partido actor que se modifique la convocatoria correspondiente al Instituto local de Baja California para que se precise que la persona seleccionada para el cargo de Consejera o Consejero Presidente será únicamente para concluir el periodo del consejero que falleció.

69 La **causa de pedir** se basa en que las convocatorias y las normas legales que exigen dicho requisito resultan inconstitucionales e inconvencionales al excluir a los mexicanos por naturalización de manera injustificada del proceso, impidiéndoles ejercer sus derechos a participar en los asuntos políticos del país, en condiciones de igualdad, así como integrar autoridades electorales y a desempeñar trabajos lícitos. Asimismo, porque el partido recurrente considera que la

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

convocatoria de Baja California es contraria a lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

70 La cuestión por resolver consiste en:

- Determinar si el artículo 100, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya norma es replicada en el diverso 9, párrafo 1, inciso a) del Reglamento de designación de consejerías y en las bases tercera, numeral 1 y cuarta, numeral 10, inciso a), de las convocatorias reclamadas aprobadas en el acuerdo impugnado, y que establece como requisito para ser consejero local el ser ciudadano mexicano por nacimiento, si tiene asidero constitucional o no.

- Analizar si conforme al orden jurídico aplicable, la renovación de una vacante con motivo del fallecimiento de un consejero debe ser por siete años o para concluir el periodo del encargo.

71 A fin de dar respuesta, se analizarán, en primer lugar, los motivos de disenso vinculados con la inconstitucionalidad de normas, para ello, se someterá a la norma reclamada a un juicio de igualdad, para determinar si está resulta contraria al artículo 1° constitucional y, sólo en caso de ser necesario, se determinará si dicha regulación restringe la libertad laboral prevista en el artículo 5° constitucional.



- 72 Posteriormente, se analizará el agravio de legalidad del partido recurrente relativa a que la convocatoria para integrar el Instituto local de Baja California contraviene la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales por haber señalado que la persona seleccionada y designada durará en su cargo siete años.
- 73 Esta metodología de estudio no genera perjuicio alguno a la parte actora, porque la forma como los agravios se analizan no es lo que puede originar una lesión, sino que se omita el estudio de alguno de ellos⁵.

II. Análisis de los agravios.

A. Análisis de la constitucionalidad y convencionalidad del requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para poder participar en el proceso de selección y designación de consejerías de los organismos públicos locales electorales.

- 74 En la especie, los actores reclaman la inconstitucionalidad e inconventionalidad de los requisitos dispuestos en las bases tercera, numeral 1 y cuarta, numeral 10, inciso a), de las convocatorias reclamadas —que a su vez replican lo dispuesto en el inciso a), numeral 2, del artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 9, párrafo 1, inciso a) del Reglamento de designación de consejerías—, en el que se exige a los aspirantes el cumplir y acreditar de manera debida, fehaciente y oportuna, entre otros requisitos el ser ciudadano por

⁵ Véase la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS

nacimiento, que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

- 75 Refiere, en esencia que dicha exigencia, que no está prevista en la norma constitucional, le impide participar como ciudadano mexicano naturalizado, en el proceso de selección de consejeros, y desempeñar la función pública, pues crea una categorización discriminatoria entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, en contravención al derecho a la igualdad.
- 76 Los motivos de disenso que hace valer los actores son esencialmente **fundados** como se desarrollará a continuación.

Marco jurídico.

a. El derecho de acceso a la función electoral.

- 77 En la gama los derechos humanos se encuentran los políticos que posibilitan la participación de los individuos en la vida pública del país. Los derechos políticos tienen como titulares a personas que cuentan con la calidad de ciudadanos⁶.
- 78 Dentro de esos derechos políticos, está el de tener acceso a las funciones públicas del país, derecho que, aunque no está plasmado expresamente en la Constitución con el sentido amplio que plantean algunos instrumentos internacionales⁷, puede integrarse directamente al sistema jurídico mexicano por

⁶ Artículo 34, de la Constitución federal. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.

⁷ Acceso a las funciones en condiciones generales de igualdad.



incorporación de fuentes del derecho que los prevean, como los tratados internacionales.

79 Ello, porque a partir de la reforma al artículo 1º, de la Constitución federal, en materia de derechos humanos, se concretó la posibilidad de construir un bloque de derechos, por la integración de los contenidos en los tratados internacionales, convirtiéndose éstos, a la vez, en referentes de interpretación del derecho, potenciando así, la protección de éstos y de sus garantías.

80 De acuerdo a lo anterior, si un tratado internacional firmado por México regula el de acceso a las funciones públicas, se vuelve de inmediato en parte y extensión de la norma fundamental.

81 En el particular, el artículo 23 inciso c), de la Convención Americana de los Derechos Humanos contempla el derecho acceso las funciones públicas del país en condiciones generales de igualdad.

82 Lo anterior conlleva la obligación del Estado de garantizar con medidas positivas que toda persona, que formalmente sea titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real para ejercerlos, lo que implica generar las condiciones y los mecanismos óptimos para dicho ejercicio efectivo, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

83 De acuerdo a lo anterior, el derecho de acceso a las funciones públicas implica la oportunidad de incidir en asuntos públicos,

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

como sería a través de integrar el órgano directivo superior de los organismos públicos locales electorales.

84 Lo que se puede advertir del artículo 41, base V, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución federal, donde se establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales electorales, en los términos que establece la propia Constitución⁸.

85 Como se observa, el derecho humano de acceso a las funciones públicas, entre ellas, las electorales, aunque tiene base constitucional su configuración es legal, en cuanto a que es en la ley, donde se precisan las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los titulares⁹.

86 Ahora bien, en términos de los artículos 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, la organización de las elecciones para la renovación de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos corresponde a los organismos públicos locales electorales, función en la cual, serán principios rectores la certeza, legalidad, **independencia**, **imparcialidad**, máxima publicidad y la **objetividad**.

⁸ Por su parte en el artículo 5º cuarto párrafo, de la Constitución, se establece que las funciones electorales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas las que se realicen profesionalmente en los términos de la Constitución y las leyes correspondientes.

⁹ Artículo 23.2, de la Convención Americana refiere que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos ... exclusivamente, entre otras cosas, por razones de nacionalidad.



- 87 El texto constitucional reconoce a los organismos públicos locales electorales como órganos autónomos en su funcionamiento e independientes en la toma de decisiones y en su funcionamiento, así como profesional en su desempeño.
- 88 Los organismos públicos locales electorales, entre otras funciones, tienen el encargo en las materias del ejercicio de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y la producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, y la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
- 89 Los organismos públicos locales electorales cuentan con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto.
- 90 Es decir, los organismos públicos locales electorales son órganos de naturaleza colegiada, en el que será la decisión mayoritaria la que defina las políticas, lineamientos y directrices que habrá de seguir la actuación de la autoridad electoral en el desempeño de sus funciones constitucionales.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

b. Selección de integrantes de los organismos públicos locales electorales.

91 En términos de los artículos 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, las y los consejeros electorales son designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral conforme con al procedimiento establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

92 Conforme al artículo 101 de la citada Ley, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debe emitir una convocatoria pública para cada entidad federativa, en la que deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, plazos del proceso de designación, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir.

93 La Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales tendrá a su cargo el desarrollo, vigilancia y la conducción del proceso de designación.

94 Por su parte, el artículo 100 de la referida Ley establece que las personas que pretendan ser consejeras o consejeros electorales locales deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- **Ser ciudadano mexicano por nacimiento**, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;



**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;
- Tener más de treinta años de edad al día de la designación;
- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;
- No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;
- No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

- No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y
- No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

95 De lo anterior se puede advertir que el texto constitucional no establece los requisitos para ocupar alguna de las consejerías de los organismos públicos locales electorales, sino que, delegó a la legislación general el establecimiento de las exigencias que deben cubrir las y los consejeros para el desempeño de sus funciones.

96 En esencia se aprecia que los requerimientos dispuestos por el legislador se encuentran dirigidos a acreditar un mínimo de edad, un vínculo, origen y apego nacional, el carecer de nexos con actores políticos o factores de poder públicos, como son los servidores públicos de alto nivel, así como la integridad para el



desempeño de la trascendental función directiva de los organismos públicos locales electorales.

c. Nacionalidad.

Características y distinciones de nacionalidad mexicana por naturalización.

- 97 La nacionalidad se ha considerado tradicionalmente como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él, mediante relaciones de lealtad y fidelidad, así mismo se hace acreedor a la protección diplomática del Estado del cual ostenta la nacionalidad¹⁰.
- 98 De conformidad con los artículos 15, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, VIII y XIX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 20, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos la nacionalidad es un derecho fundamental que toda persona tiene, lo que conlleva que a nadie pueda privársele arbitrariamente de la misma e incluso del derecho a cambiar de nacionalidad, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.
- 99 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:¹¹

¹⁰ Opinión Consultiva OC-4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹¹ Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, citada en la sentencia del SUP-RAP-87/2018 y acumulados.

SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS

“La nacionalidad es la expresión jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado. La nacionalidad es un derecho fundamental de la persona humana que está -- consagrado en la Convención Americana, así como en otros instrumentos internacionales, y es inderogable de conformidad con el artículo 27 de la Convención”¹².

“La importancia de la nacionalidad reside en que ella, como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, la nacionalidad es un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos”¹³.

“La Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”¹⁴.

100 Por su parte, la Constitución federal, en su artículo 30, establece que la nacionalidad mexicana puede adquirirse a través de dos modalidades: por nacimiento o por naturalización.

101 Son mexicanos por nacimiento aquellas personas que nazcan en el territorio nacional o en embarcaciones o aeronaves mexicanas.

¹² Párrafo 136.

¹³ Párrafo 137.

¹⁴ Párrafo 141.



- 102 Asimismo, reconoce esta calidad a quienes, aun naciendo en el extranjero, sus padres cuenten con la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización.
- 103 Por otra parte, la Constitución federal señala que son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y los extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.
- 104 En ese sentido, en la Ley de Nacionalidad se desarrollan las formalidades que han de cumplir quienes se interesen por adquirir la nacionalidad mexicana.
- 105 De conformidad con el artículo 19 del mencionado ordenamiento, el extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:
- Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;
 - Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de dicho ordenamiento;
 - Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y
 - Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de dicha Ley.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

- 106 Por su parte, el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad prevé que *“Todo extranjero que pretenda naturalizarse mexicano, deberá acreditar que sabe hablar español, que conoce la historia del país y que está integrado a la cultura nacional, para lo cual deberá presentar y aprobar los exámenes de acuerdo con los contenidos aprobados por el Instituto Matías Romero de la Secretaría”*.
- 107 Ahora, el artículo 32 de la Constitución federal delega a la ley la regulación de los derechos que el Estado Mexicano otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y el establecimiento de normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.
- 108 El diverso artículo 37 establece a su vez que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Asimismo, enumera las hipótesis por las cuales la nacionalidad mexicana por naturalización se pierde, a saber, por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y por residir durante cinco años continuos en el extranjero.
- 109 A partir de los instrumentos jurídicos de derecho internacional que se han citado, en armonía con lo dispuesto por la propia Constitución federal, es posible sostener que el derecho a la nacionalidad consagra tres sub derechos: el derecho a adquirir



una nacionalidad, el derecho a no ser privado arbitrariamente de su nacionalidad, y el derecho a cambiar su nacionalidad¹⁵.

110 Asimismo, la propia Constitución federal y las leyes secundarias, disponen los supuestos a partir de los cuales puede reconocerse a las personas la nacionalidad mexicana y los mecanismos para obtener dicho reconocimiento.

111 Así, es de concluirse que la Constitución federal prevé dos mecanismos para adquirir la nacionalidad mexicana, mismos que permiten suponer que la persona tiene lazos originarios o de vinculación con el Estado mexicano, a través de los cuales se adquiere la ciudadanía y se reconocen derechos y obligaciones entre las que se encuentra el desempeñar las funciones públicas y participar en la vida política.

Funciones reservadas constitucionalmente a mexicanos por nacimiento.

112 Ahora bien, el artículo 32 de la Constitución federal dispone que la ley regulará el ejercicio de los derechos de los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

113 A su vez, señala que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales el propio texto constitucional exija ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes acrediten dicha calidad y no adquieran otra nacionalidad.

¹⁵ Al respecto, véase la sentencia SUP-JDC-421/2018.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

114 En este sentido, la Constitución federal establece que se requiere tener ciudadanía mexicana por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, entre los que se encuentran:

- Depositarios de los Poderes de la Unión (integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, Presidencia de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistraturas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e integrantes del Consejo de la Judicatura Federal (artículos 55, 58, 82, 95, 99 y 100).
- Fiscal General de la República (artículo 102).
- Secretarios de Despacho (artículo 91).
- Gubernaturas de los Estados, diputaciones de Congresos locales y magistraturas de los poderes Judiciales estatales (artículo 116).
- Diputaciones de Asamblea Legislativa, jefatura de Gobierno y magistraturas del Tribunal Superior de Justicia, todos de la Ciudad de México (artículo 122, apartado B, Base Primera, fracción II, Base Segunda, fracción I y Base Cuarta, fracción I, respectivamente).
- Integrantes del ejército mexicano, la Armada y la Fuerza Aérea, así como determinados cargos de la Marina mercante (artículo 32), entre otros.



- 115 Además de lo anterior, la misma disposición constitucional refiere que ésta reserva o exigencia de tipo de nacionalidad (por nacimiento), será aplicable a los casos que determinen otras leyes del Congreso de la Unión.
- 116 En este sentido, el constituyente reservó expresamente determinados cargos para que fueran ocupados únicamente por ciudadanas o ciudadanos mexicanos por nacimiento que no cuenten con alguna otra nacionalidad, y delegó, de igual forma, en el legislador del Congreso de la Unión la posibilidad de restringir el acceso a otras funciones públicas a ciudadanos que no acrediten la ciudadanía por nacimiento.
- 117 Es decir, en principio las Cámaras del Congreso se encuentran habilitadas por el constituyente, para reservar la ocupación de cargos públicos a ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento.

Caso concreto.

a. Premisa inicial, la exigencia la exigencia relativa a la ciudadanía por nacimiento como categoría sospechosa.¹⁶

- 118 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el artículo primero prevé una garantía dirigida hacia todas las personas, quienes gozarán de los derechos humanos que sean

¹⁶ Un análisis similar, respecto a la categoría sospechosa se realizó en las sentencias de los juicios para la ciudadanía SUP-JDC-256/2017 y SUP-JDC-894/2017.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

reconocidos tanto en la propia Constitución federal como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y de las garantías para su protección, asimismo señaló que el ejercicio de tales prerrogativas no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establezca.

119 La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que, si bien, con la reforma del diez de junio de dos mil once, el artículo 1° estableció cambios sustanciales que otorgan a las personas una protección más amplia de los derechos humanos, reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en tratados internacionales, con la finalidad de favorecer en todo tiempo a las personas; también es cierto que respecto de la esencia del principio de igualdad y no discriminación, dicho artículo no sufrió alteración alguna, salvo la inclusión de la prohibición de discriminación por preferencias sexuales, razón por la que resulta válido, tomar en consideración la interpretación que con anterioridad ha sido establecida con relación a dichos principios¹⁷.

120 En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que el artículo 1° constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en el

¹⁷ En particular el amparo en revisión 664/2008, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



propio numeral, lo que constituye el principio de igualdad que debe imperar entre los gobernados.

121 Por lo que, en el ámbito legislativo, el principio de igualdad se traduce en una limitante al legislador consistente en la prohibición de que en el ejercicio de su creación normativa emita normas discriminatorias, mas no en la prohibición absoluta de establecer diferencias respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1° constitucional, sino que es un exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función, sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos de los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

122 En ese mismo orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸ ha establecido que, si bien, es deseable mantener incólume el principio de igualdad en los dispositivos que rigen a los gobernados, existen situaciones en las que el legislador sí puede establecer diferencias entre los gobernados; sin embargo, dichas distinciones no pueden establecerse de forma arbitraria, por lo que, si existen, el juzgador debe analizar si el legislador tomó en cuenta ciertos factores que le darán validez constitucional a la norma.

¹⁸ IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Todas las tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son consultables en la página <https://bit.ly/2ErVyLe>.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

123 De esta forma, si bien, resulta válida la limitación o reserva a ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento, en el caso de los cargos dispuestos expresamente en la Constitución Federal, por tratarse precisamente de un precepto del texto fundamental; en el caso de reservas dispuestas por las Cámaras del Congreso de la Unión, estas deben perseguir razonablemente un fin que resulte acorde con los propios principios constitucionales y, acreditar objetivamente que la restricción resulta idónea para alcanzar dicha finalidad, que no existen otras medidas menos lesivas con las cuales se pueda obtener y, finalmente, que la restricción o reserva permita alcanzar un beneficio proporcionalmente superior a la limitación a los derechos de las y los ciudadanos mexicanos que no puedan acceder a dichas funciones.

124 De otra forma, la restricción impuesta por las Cámaras del Congreso implicará un ejercicio excesivo de su facultad para reservar cargos públicos, la cual se impondrá como una exigencia discriminatoria entre las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento, y por naturalización, al resultar injustificada y carente de elementos que razonablemente sostengan la distinción.

125 Con independencia de lo anterior, para realizar el análisis de una distinción con base en un origen nacional, a fin de determinar si se encuentra debidamente justificada, resulta razonable y



objetiva, o se trata de una diferencia arbitraria que provoque el deterioro de los derechos humanos, al estar dentro de los supuestos del artículo 1° constitucional debe analizarse desde el punto de vista de una **categoría sospechosa**¹⁹.

126 Ahora bien, como se dijo en el apartado anterior, los requisitos que han de cumplir los ciudadanos que aspiren a una consejería de un organismo público local electoral son de configuración legal, es decir, están a cargo del legislador secundario.

127 Entonces, es obligación del legislador ordinario fijar dichas exigencias para integrar los órganos donde, en principio, puede emplear en la formulación de la disposición normativa, categorías sospechosas, siempre y cuando ello se justifique.

128 Dicha lectura, en principio, es armónica con el artículo 23 párrafo 2, de la Convención Americana de los Derechos Humanos conforme a la cual, tratándose de derechos políticos, los Estados pueden regular, a través de leyes, en sentido formal y material²⁰, el ejercicio de este derecho, por las razones exclusivas que enumera, entre ellas, la nacionalidad²¹.

¹⁹ Véase la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.

²⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que la expresión "leyes" usada en ese precepto convencional no debe entenderse solamente como una norma en sentido material —con ciertas características de generalidad, abstracción e impersonalidad— sino también en sentido formal, esto es, emanada del Poder Legislativo electo democráticamente y promulgada por el Ejecutivo. Véase La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrs. 27 y 30. Así mismo véase Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 172.

²¹ Artículo 23, Derechos Políticos, de la Convención Americana:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ...
c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

129 La permisión de establecer restricciones o distinciones con base en categorías sospechosas forma parte del ejercicio de libertad de configuración legislativa, sin embargo, como se indicó, no es una libertad irrestricta del legislador, por el contrario, está delimitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos²², y exige que su utilización se justifique de forma robustecida.

130 Así, por lo que hace al control de su regularidad constitucional por parte de los órganos competentes, como lo es este TEPJF, el empleo de dichos factores impone la obligación de efectuar un **escrutinio estricto** de la medida legislativa²³.

b. Análisis de validez de establecer la ciudadanía por nacimiento como requisito para ocupar una consejería de un organismo público local electoral a través de un test de igualdad.

131 Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en el origen nacional de las personas, corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa, para lo cual se estima conveniente hacer una explicación de la forma en la que se tiene que realizar el test de igualdad en estos casos para poder clarificar las diferencias que existen entre un escrutinio ordinario

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

²² Al respecto, véase la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

²³ De conformidad con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.



y el que debe aplicarse a las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa²⁴.

132 Tales consideraciones se encuentran en la tesis 1a./J. 87/2015 (10a.) de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO**”, misma que se considera orientadora para esta Sala Superior.

133 Del texto de la tesis en cita, se estima que debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Para esto, cuando se aplica el test de escrutinio estricto para enjuiciar una medida legislativa que realiza una distinción no debe exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible. Dicho de otra forma, la finalidad perseguida no debe ser abiertamente contradictoria con las disposiciones constitucionales.

134 Así, al elevarse la intensidad del escrutinio debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En otras palabras, la medida debe perseguir la satisfacción o protección de un mandato de rango constitucional.

²⁴ Tesis 1a./J. 66/2015 (10a.), de rubro: IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

135 Además, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. Esto es, que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. En este caso, en la jurisprudencia internacional ha establecido que la medida debe estar *hecha a la medida* para la consecución de tal finalidad.

136 Luego, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

137 Finalmente, el hecho de que la norma impugnada esté diseñada sobre la base de una categoría sospechosa de las previstas en el artículo 1° constitucional no es la única razón por la cual debe correrse un test de escrutinio estricto, pues es también cierto que la norma impugnada regula los requisitos de elegibilidad para integrar organismos públicos locales electorales, lo cual implica la regulación de un derecho político electoral como derecho humano. En estas circunstancias, este derecho es de especial relevancia para la democracia en tanto es parte de un entramado complejo de derechos fundamentales.

Juicio de racionalidad. Primer paso: Finalidad constitucional imperiosa.



- 138 Una vez explicada la estructura del test de escrutinio estricto, esta Sala Superior procede a aplicarlo al caso concreto. De acuerdo con lo antes expuesto, lo primero que debe determinarse es si la distinción realizada en el artículo 100, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa.
- 139 Al respecto, si bien en la exposición de motivos por la cual se introdujo la norma no se advierte que se haya establecido expresamente alguna razón que se persiguiera con dicha norma, lo cierto es que se advierte que dicha finalidad se encuentra relacionada con los principios rectores en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales locales y el artículo 32 constitucional.
- 140 Como fue señalado en el marco jurídico, los organismos públicos locales electorales tienen como fin primordial la organización de las elecciones locales, es decir, está a su cargo la correcta planeación, desarrollo y conclusión del mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se renuevan, de forma pacífica, los cargos públicos, encargados de la toma de decisión de las políticas que han de dirigir el rumbo de las respectivas entidades federativas.
- 141 Asimismo, la renovación de dichos poderes se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas de conformidad con los

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

principios rectores de certeza, legalidad, **independencia**, **imparcialidad**, máxima publicidad y **objetividad**.

142 Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁵ ha establecido que los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

143 En ese contexto, se ha considerado que, toda vez que los organismos públicos locales electorales son órganos autónomos e independientes a los cuales, conforme con el orden constitucional, le están asignadas funciones torales para el Estado y la sociedad en general, es necesaria la adecuada integración de su órgano de dirección superior, para el cumplimiento de los principios rectores del proceso electivo.

²⁵ Véase la jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.



144 Asimismo, este Tribunal Electoral ha sostenido que la imposición de requisitos para la integración de órganos administrativos electorales es válida si tienen un fin legítimo que sea acorde a los principios rectores de la función estatal electoral, como lo es el principio de independencia²⁶.

145 A su vez, en la reforma constitucional publicada el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, en la que se modificó el artículo 32 constitucional, se expuso que en diversos cargos previstos en la Constitución federal o en las leyes del Congreso de la Unión se reservaba a mexicanos por nacimiento que no adquirieran otra nacionalidad, bajo el criterio de que existen cargos que se relacionan con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, **con la seguridad** y defensa nacional, que sólo pueden ser encomendadas a personas que tengan **lealtad e identidad con la soberanía nacional, debiéndose evitar** cualquier compromiso con Estados extranjeros²⁷.

²⁶ Véase la tesis IX/2013, de rubro: CONSEJERO ELECTORAL. EL REQUISITO RELATIVO AL PLAZO DE SEPARACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL, EN RELACIÓN A LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y SIMILARES).

²⁷ En dicha la exposición de motivos de la reforma constitucional se estableció: “En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.”

Asimismo, del dictamen de la cámara de origen (Senadores), así como de la Cámara revisora (Diputados), coincidentemente se expuso que:

“III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

146 En ese sentido, se estima que está clase de normas, en principio, tienen un fin constitucional legítimo, y el mismo cumpliría el criterio de finalidad imperiosa, ello en tanto que el criterio para establecer esa clase de restricción, es decir, exigir ser mexicano por nacimiento, tiene como finalidad la protección de la soberanía y seguridad nacional y, en concreto respecto a los organismos públicos locales electorales, garantizar que puedan cumplir con sus funciones de manera autónoma, independiente, imparcial objetiva. Es decir, tiene como finalidad evitar toda posible subordinación o intervención de la que pudieran ser objeto las autoridades electorales de las entidades federativas.

147 Si bien es cierto que como refiere el actor César Ernesto Ramos Mega puede resultar cuestionable la necesidad de establecer esa clase de restricciones en el momento histórico en que vivimos, en el cual se tiene un modelo de democracia con una visión transnacional²⁸, no obstante, lo cierto es que la defensa de la soberanía nacional e impedir la injerencia de intereses de Estados extranjeros en asuntos nacionales, constituye un fin constitucionalmente legítimo e imperioso conforme lo establecido en la Constitución federal vigente.

quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”, texto al que se agrega que la misma reserva “será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión”.

²⁸ Actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales permite la recepción de votos de los mexicanos que residen en el exterior, así como algunas legislaturas locales, permiten la figura de diputados migrantes.



- 148 Tampoco le asiste la razón a dicho actor cuando señala que no puede considerarse la exigencia de ese requisito para garantizar la defensa de la soberanía, en tanto que los consejeros electorales locales no ejercen funciones estratégicas o prioritarias del Estado, su función no se relaciona con la política exterior mexicana y sus funciones se limitan a una circunscripción estatal, lo anterior, toda vez que como fue señalado, la exposición de motivos de la reforma constitucional estableció una reserva de ley amplia, para “todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad”, es decir, se trata de una facultad del legislador bajo el criterio de que se pueda poner en riesgo la soberanía estatal, lo cual puede ser de alguna de las entidades federativas o en general de la Nación.
- 149 Luego, en relación con los diversos medios que señala y que desde su óptica se pueden garantizar dichos fines constitucionales, como es el régimen de responsabilidades o la integración colegiada del órgano, son elementos que, en su caso, tendrán que ser analizados en el sub-principio de necesidad, para determinar si resultan mecanismos igual de efectivos y menos invasivos.
- 150 Por tanto, se concluye que la norma reclamada sí persigue un fin constitucionalmente válido, relevante e imperioso.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

Test de proporcionalidad. Segundo paso: idoneidad.

151 Este órgano jurisdiccional estima que la reserva de las consejerías del órgano de dirección superior de los organismos públicos locales electorales a ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento es una medida idónea que está estrechamente vinculada con la finalidad constitucional imperiosa, esto es, garantizar que los integrantes del órgano de dirección cuenten con lazos de identidad que los vincule con los principios democráticos del estado mexicano, pero principalmente, que su desempeño resulte ajeno a intereses de gobiernos o países extranjeros.

152 Ello, en tanto que en alguien que posee la nacionalidad mexicana por nacimiento recaen, al menos, dos presunciones a su favor, la primera de ellas es que se trata de una persona con arraigo, interés o un vínculo sanguíneo o de origen con la nación mexicana y sus postulados, por lo que es dable esperar que defienda y promueva los principios sobre los que se sostiene el régimen democrático mexicano, como es el de la renovación periódica de las autoridades del estado, a través de la organización de elecciones periódicas, y mediante el voto popular libre secreto y directo.

153 La segunda presunción que puede advertirse es que al ser mexicana o mexicano nacido en territorio nacional o con vínculos directos consanguíneos, es una persona que carece de injerencias, vínculo, relación o influencia de potencias



extranjeras que pudieran llegar a influir en el desempeño independiente de la función electoral.

154 De esta manera, el exigir que sean ciudadanas o ciudadanos mexicanos por nacimiento los que accedan a la consejería de los organismos públicos locales electorales, posibilita, razonablemente, que funciones trascendentes en el estado mexicano, quienes son los encargados de organizar las elecciones de las autoridades constitucionales locales, se vea libre de injerencias de actores de poder extranjeros, que puedan llegar a incidir en su actuación.

155 Por lo que hace a las alegaciones de César Ernesto Ramos Mega, no le asiste la razón cuando señala que la participación de ciudadanos mexicanos naturalizados no puede considerarse como una amenaza o afectación a la soberanía o seguridad del Estado mexicano, o que con la exclusión de personas naturalizadas se logre preservar el interés nacional de un conflicto de nacionalidad, ello, en tanto que la idoneidad de la medida deriva directamente del artículo 32 constitucional, al señalar que las leyes son las que establecen las normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, así como que determinados cargos y funciones quedan reservadas a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, pues es ésta la que considera que con dicha restricción se logra garantizar la soberanía y seguridad nacional.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

156 Asimismo, en relación con los diversos medios que señala con los cuales se pueden garantizar dichos fines constitucionales, como es que para ser naturalizados efectuaron las protestas y renunciaciones exigidas por el procedimiento de obtención de la carta de naturalización, son elementos que tendrán que ser analizados en el siguiente subprincipio de necesidad, para determinar si resultan mecanismos igual de efectivos y menos invasivos.

Tercer paso: necesidad de la medida.

157 Conforme con los criterios dispuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que se corrobora que la medida restrictiva atiende a una finalidad constitucionalmente válida, y que resulta idónea para alcanzarla, se debe constatar la existencia de otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen, medidas que a su vez intervengan en menor medida en el derecho cuya vulneración se alega²⁹.

158 Lo anterior no implica la búsqueda de medidas alternativas interminables, sino, por ejemplo, la ponderación de aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas en situaciones similares.

159 De encontrarse, una medida alternativa que resulte igualmente idónea para preservar el fin constitucional, y que incida con

²⁹ Véase la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.



menor intensidad en el derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador resulta inconstitucional.

160 Bajo tales parámetros se estima que la restricción y reserva impuesta en el inciso a), párrafo 2, del artículo 100, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no satisface el análisis de necesidad del test de proporcionalidad, toda vez que existen otras medidas que posibilitan alcanzar la finalidad perseguida por el legislador, sin impedir que las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por naturalización puedan participar y acceder a las funciones de integrantes del órgano de dirección de la autoridad electoral nacional.

161 En efecto, si bien, la finalidad que persigue la reserva bajo análisis es el preservar que la función electoral se desarrolle por personas que cuenten con lazos con el estado mexicano, que garanticen razonablemente la organización de elecciones de las autoridades en observancia a los principios constitucionales del sistema democrático, libres de toda injerencia o influencia de entes extranjeros; se estima que la misma puede alcanzarse bajo la observancia integral de los restantes requisitos y exigencias dispuestos para ocupar las consejerías, los cuales resultarían igualmente efectivos para verificar que se trata de perfiles idóneos para ocupar el cargo, sin limitar la participación de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por naturalización, habida cuenta de que también existen garantías institucionales y jurisdiccionales que permitirían su participación.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

162 En efecto, la legislación nacional exige elementos suficientes para obtener la nacionalidad por naturalización que permiten tener igualmente por presumiblemente acreditados lazos de lealtad y fidelidad de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento.

163 En tal sentido, la obtención de la ciudadanía mexicana por naturalización permite tener por cierto que la persona se sometió a una evaluación de aspectos culturales, sociales, políticos e históricos de la nación, que posibilitan razonablemente que existe un vínculo sólido y acreditable bajo elementos objetivos, que une al interesado con el estado mexicano, incluso, dentro del procedimiento efectúan protestas de salvaguardar la Constitución y renuncian a su anterior nacionalidad.

164 De igual forma, el mismo artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales exige que las y los ciudadanos que aspiren a las consejerías de los organismos públicos locales electorales deben acreditar diversos requisitos con los cuales igualmente se obtendrían elementos que permitirían inferir que pueden ejercer el cargo con independencia, imparcialidad y objetividad, sin estar sujetos a presiones de entes externos.

165 Así las cosas, por ejemplo, se exige acreditar una edad mínima de treinta años al momento de la designación, el gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su



designación, así como acreditar un examen de conocimientos técnicos y especializados de las áreas teórico normativa y de procedimientos electorales, lo que permite tener elementos certeros de su vinculación con el país.

166 De esta forma, se estima que la revisión integral de los restantes requisitos legales dispuestos en el artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales permiten obtener información suficientemente objetiva para que la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales, encargada de seleccionar a los perfiles para ocupar el cargo de consejera y consejero, determinen si las y los aspirantes cuentan con el perfil idóneo para el desempeño de la función electoral, con independencia de si se trata de ciudadanos mexicanos por nacimiento o por naturalización.

167 Por lo tanto, al no superar el subprincipio de necesidad, es de concluirse que, la reserva de la función electoral materia de análisis se impone como una exigencia discriminatoria pues impide la participación de manera injustificada de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, al diferenciarlos por el modo en el que adquirieron la nacionalidad, lo cual atenta contra el derecho de acceso a la función pública de la autoridad electoral.

168 En consecuencia, resulta conforme a derecho el decretar la **inaplicación**, al caso concreto, de la reserva dispuesta en el inciso a), del párrafo 2, del artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la porción

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

normativa que refiere “por nacimiento” y, en vía de consecuencia, del artículo 9, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de designación de consejerías y de las bases tercera, numeral 1 y cuarta, numeral 10, inciso a), de dichas convocatorias, en lo que concierne a la porción normativa “por nacimiento”.

169 Similar criterio ha sostenido esta Sala Superior al resolver los juicios para la ciudadanía SUP-JDC-421/2018 y SUP-JDC-134/2020.

B. Consejera o Consejero Presidente para el Instituto local de Baja California para un periodo de siete años.

170 Respecto del acuerdo impugnado, el Partido del Trabajo se limita a reclamar dicho acto y la respectiva convocatoria por lo que hace al Instituto local de Baja California, ello en tanto que se inicia el procedimiento para seleccionar y designar a la Consejera o Consejero Presidente del órgano de dirección superior, pero se precisó que sería por siete años.

171 El partido recurrente impugna dicha duración, toda vez que considera que se encuentra en una situación jurídica distinta a la de los cargos de las restantes consejerías de los organismos públicos locales electorales, ya que se trata de cubrir una vacante con motivo del fallecimiento de quien ocupaba dicho cargo. En específico, señala que la convocatoria se debió emitir para elegir un sustituto para concluir el periodo y no para un nuevo periodo de siete años.



172 Ello, toda vez que quien ocupaba dicho cargo fue designado el cinco de octubre de dos mil diecisiete, para ejercer el cargo hasta el tres de septiembre de dos mil veintidós —casi cinco años—.

173 Sin embargo, con motivo de su fallecimiento el treinta y uno de mayo, se realizó el proceso para cubrir dicha vacante, por lo que a su consideración se actualiza la primera hipótesis prevista en el artículo 101, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debido a que la falta ocurrió dentro de los primeros cuatro años del encargo, lo cual justifica se convoque para la designación de un consejero para concluir el periodo.

174 El agravio deviene **infundado** como se demostrará a continuación.

Marco jurídico.

175 El artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2, de la Constitución federal prevé que en caso de que acontezca una vacante de una Consejera o Consejero de un organismo público local electoral, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de ese precepto y la ley electoral; en el entendido de que si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años del encargo, se elegirá un sustituto o sustituta para concluir el período, pero si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá una Consejera o un Consejero para un nuevo periodo.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

- 176 Dicha norma es replicada en el artículo 101 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo 1 se establece una regla general, en el sentido de que las y los Consejeros Electorales de los organismos públicos locales electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por un periodo de siete años; sin embargo, en los párrafos 3 y 4 del precepto invocado, se precisa que cuando ocurra una vacante en alguna entidad federativa, el Instituto Nacional Electoral llevará a cabo el mismo procedimiento legal que rige para la designación de Consejeros Electorales, aunque con la precisión de que si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años del encargo, solamente se elegirá un sustituto o sustituta para concluir el periodo y que si, por el contrario, la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a alguien para un nuevo periodo o periodo completo de siete años.
- 177 Ahora, de la literalidad de la normatividad citada, se advierte que el legislador distinguió claramente y, sin lugar a dudas, los supuestos en los que puede acontecer la vacante de una consejera o consejero electoral local, de acuerdo al momento en que suceda aquélla, así como el periodo concreto por el cual deberá designarse a los sustitutos, en atención al tiempo exacto en que se produzca la vacante.
- 178 Al respecto, cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y



Procedimientos Electorales, la interpretación de tal legislación sustantiva debe hacerse conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución federal, conforme al cual, en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

179 En ese sentido, para asignar un significado o sentido a las normas electorales, en principio debe ser conforme a la letra de la ley; y solamente cuando el enunciado no sea claro es posible acudir a otros métodos de interpretación, como el sistemático o funcional.

180 Así, la normatividad constitucional y legal en materia electoral prevé las hipótesis siguientes:

1) Si la vacante —entendida como el preciso instante en que el cargo queda sin ocupar—, acontece durante los primeros cuatro años del encargo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral solamente deberá elegir a un sustituto o sustituta para concluir el periodo restante de la o el Consejero faltante.

2) Cuando la vacante acontece dentro de los últimos tres años del periodo respectivo, el Consejo General deberá convocar a un proceso de designación para elegir a la o el Consejero para desempeñar el encargo por un periodo completo de siete años.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

181 Finalmente, la fecha exacta en la que se determina que existe la vacante para definir que supuesto aplica, es que la vacante existe desde el momento en que se desocupa el cargo por el funcionario público³⁰.

Caso concreto.

182 Del acto reclamado es posible advertir los siguientes antecedentes:

- Que el dos de septiembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral designó a Javier Garay Sánchez como Consejero Presidente del Instituto local, el cual rindió protesta el cuatro de septiembre de dos mil quince, dicho Consejero Presidente fue designado para ocupar el cargo por el periodo del cuatro de septiembre de dos mil quince al tres de septiembre de dos mil veintidós —siete años—.

- El cinco de julio de dos mil diecisiete, Javier Garay Sánchez, consejero presidente del Instituto local, presentó renuncia a su cargo con efectos a partir del diecisiete de julio de dos mil diecisiete.

- El cinco de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral designó a Clemente Custodio Ramos Mendoza como consejero presidente del Instituto local para concluir el periodo de designación de su antecesor, es decir, hasta el tres de septiembre de dos mil veintidós.

³⁰ Este marco se desarrolló en términos similares al recurso de apelación SUP-RAP-134/2019.



183 - El treinta y uno de mayo falleció Clemente Custodio Ramos Mendoza, consejero presidente del Instituto local.

184 De lo anterior se advierte que Clemente Custodio Ramos Mendoza, consejero presidente del Instituto local, al momento de su fallecimiento llevaba dos años y siete meses en el cargo desde el momento que fue designado.

185 Sin embargo, en relación con la fecha de la concusión del cargo para el que fue designado, se advierte que le restaban dos años y cuatro meses.

186 De ahí que, conforme a las premisas establecidas en el marco jurídico, dependiendo si se toma el periodo del encargo que llevaba o el periodo que le faltaba por cubrir con base en la fecha en que quedó desocupado el cargo, se pudiese ubicar en ambos supuestos, de ahí que, en este caso, la literalidad de la norma no permite resolver la problemática.

187 Al respecto, el Consejo General consideró que, para determinar la duración del cargo en el caso, se debía tomar en cuenta que Clemente Custodio Ramos Mendoza había sido nombrado como consejero presidente sustituto para concluir el periodo que le restaba a Javier Garay Sánchez, quien renunció a su cargo.

188 De ahí que atendiendo al periodo originario del Consejero Presidente —cuatro de septiembre de dos mil quince al tres de

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

septiembre de dos mil veintidós—, volvió a quedar vacante el cargo en el cuarto año y ocho meses, por lo que consideró que se actualizaba la segunda hipótesis del artículo 116 constitucional.

189 En ese orden de ideas, de la interpretación sistemática y funcional del artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2, de la Constitución federal, así como en el artículo 101, párrafos 1, 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el plazo de cuatro y tres años va dirigido a los casos ordinarios, esto es, a que el cargo de consejero local tiene una duración de siete años.

190 Pero en el caso de que se trate de una vacante de un consejero sustituto, se debe atender ya sea al periodo ordinario del consejero que reemplazo, o bien, lo que es lo mismo, al periodo que le falta para concluir el encargo, a fin de determinar si se ubica en el primero o segundo supuesto.

191 Lo anterior es acorde a la renovación escalonada del órgano electoral, en tanto que el periodo de la vacante atenderá a las circunstancias particulares del caso, es decir, la modificación del periodo tiene lugar atendiendo a las cuestiones extraordinarias, como es la renuncia, la destitución o el fallecimiento de algún Consejero.

192 De todo lo anterior, se considera que no le asiste la razón al partido recurrente, por lo que debe confirmarse el acuerdo y



convocatoria reclamadas, por lo que hace a la duración del cargo de la Consejera o Consejero Presidente del Instituto local de Baja California.

193 **SÉPTIMO. Efectos del fallo.** En cuanto a los efectos que debe dársele a los fallos como el que ahora nos ocupa, debe apuntarse que pueden diferenciarse en función de los sujetos respecto de los cuales trascienden y la clase de derechos que se tutelan.

194 De esa suerte tenemos sentencias: a) con efectos erga omnes, producto del control abstracto de normas contenidas en actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos, proyectos de ley o tratados que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, b) sentencias con efectos inter partes, las cuales deciden acciones de tutela, y solo afectan las situaciones particulares de los sujetos que intervienen en el proceso, y c) con efectos *inter comunis*, en las cuales los efectos de las órdenes impartidas tienen un alcance mayor al meramente inter partes.

195 Respecto al primer grado de modulación (efectos erga omnes), es de resaltar que el fallo judicial se proyecta no sólo entre quienes son parte en el proceso, sino que también produce efectos frente a terceros que resultan de alguna manera indirectamente beneficiados por la decisión, a partir de la existencia de una declaratoria general de inconstitucionalidad.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

196 En lo que hace al segundo (*inter-partes*), es de apuntar que está estrechamente vinculado con el denominado principio de relatividad de las sentencias, el cual consagra el postulado de que los efectos de un eventual fallo protector, sólo debe generar sus efectos al caso concreto sobre quien accionó el aparato judicial, sin poder beneficiar a sujetos distintos a aquél.

197 En dicho tenor, tratándose de la inaplicación de normas, la disposición declarada inconstitucional, en un tema de control concreto, sólo puede ser inválida para el sujeto que la cuestionó, por lo que seguirá surtiendo sus efectos y gozar de validez respecto de aquellos que no fueron objeto de la protección constitucional.

198 Por lo que hace al último (*inter comunes*), es de mencionar que respecto a las sentencias de tutela, aunque tienen efectos *inter partes*, ello no se opone a los efectos vinculantes de las mismas, no puede aplicarse a otros casos que reúnan las mismas circunstancias de hecho relevantes.

199 En efecto, existen circunstancias en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes.

200 Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes.



201 Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

202 En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración, tanto del derecho fundamental del tutelante, como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice, paradójicamente, en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran frente a la autoridad, en condiciones comunes a las del particular accionado.

203 Sobre las premisas apuntadas, en el caso, a partir de la aplicación de los principios de progresividad y pro homine en la interpretación de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a integrar un órgano electoral local, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que los efectos de

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

las inaplicaciones antes citadas, deben regir por igual, para todos los aspirantes a consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

204 Efectivamente, la ampliación de los efectos respecto a los requisitos de elegibilidad para ser Consejero Electoral se justifica debido a que es necesaria para evitar que se afecte el principio constitucional de igualdad. Esto, porque se garantiza un mismo trato entre el grupo de personas que tienen la calidad de aspirantes a candidatos al referido puesto, y evita otorgar un trato diferenciado a aquellos que se vieron favorecidos con el dictado de una sentencia.

205 Ciertamente, el otorgar un trato diferenciado a los sujetos que cuestionaron por vía jurisdiccional el requisito de acceso al referido cargo consistente en ser ciudadano o ciudadana mexicana por nacimiento, implicaría inobservar el derecho fundamental de los contendientes a participar en el proceso en condiciones generales de igualdad y uniformidad, al exigir requisitos diferenciados entre los mismos, haciendo más gravoso para algunos satisfacer las exigencias legalmente previstas y suprimiéndolas para otros.

206 También es de señalarse que la ampliación de los efectos tiene como objetivo fundamental, responder al contexto fáctico y normativo en que se desarrolla el proceso para la designación de tres consejerías electorales, pues permite uniformar las exigencias constitucionales y legales a todos los aspirantes,



aplicando igualmente todos los criterios derivados de los análisis de constitucionalidad realizados.

207 Además, la inaplicación del requisito de mérito a todos los aspirantes que se encuentren en igualdad de circunstancias que los actores, (mexicanos por naturalización que aspiren a integrar el organismo público local electoral en la Ciudad de México) responde a la obligación constitucional de este órgano jurisdiccional de generar condiciones de participación igualitaria en la selección de funcionarios electorales.

208 A partir de todo lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que se actualizan los supuestos señalados en la tesis LVI/2016 de rubro: **“DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.”**, los cuales consisten en que:

- Se trate de personas en la misma situación jurídica;
- Exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución Federal o Tratados Internacionales;
- Exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada, y

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

- Exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.

209 Lo anterior, porque de estimar que los efectos de la inaplicación se circunscribirían a los promoventes de los medios de impugnación que nos ocupan, produciría una vulneración a otros principios y derechos fundamentales, como son los de igualdad y no discriminación de los demás aspirantes a los cargos mencionados, dado que a estos últimos se les exigirían mayores requisitos para la obtención de su registro, poniéndolos en una situación de desigualdad frente a los actores de los juicios ciudadanos que ahora se resuelven.

210 Adicionalmente, esta Sala Superior considera necesario destacar que de conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

211 Dicha obligación es acorde con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados partes de este instrumento internacional, en los términos en que ha sido interpretada tal disposición por la Corte Interamericana



de Derechos Humanos, en el sentido que los Estados se deben comprometer a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

212 Así, es dable colegir que el mandato supremo en comento tiene el propósito esencial de constituir un punto de apoyo para la concepción de los derechos humanos como interdependientes e indivisibles con un desarrollo progresivo.

213 En ese sentido, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo es el derecho político-electoral a ser votado; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica debe ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 29/2002 de rubro: **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”**.

214 En sintonía con lo anterior, esta Sala Superior ha considerado que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

fundamentales, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes.

215 La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos fundamentales, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo. Lo anterior conforme a la Jurisprudencia 28/2015 de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES”**.

216 De igual forma, se ha determinado que los derechos fundamentales deben ser interpretados acorde con la Constitución y los tratados internacionales, y que la interpretación de esos derechos debe realizarse buscando la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que tales derechos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.

217 En esa virtud, acorde con la Constitución, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances



jurídicos de una norma jurídica no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

218 Por tanto, estos derechos deberán ser interpretados de conformidad con el principio *pro persona*, según establecen los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por medio del cual se privilegian los derechos y las interpretaciones de éstos que protejan con mayor eficacia a la persona.

219 Por todo ello, este órgano jurisdiccional concluye que se debe:

1. Inaplicar al caso concreto, la porción normativa “por nacimiento” contenida en los artículos 100, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 9, párrafo 1, inciso a), del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales, así como las contenidas en la convocatoria pública para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales locales correspondientes al Instituto Electoral de la Ciudad de México.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

2. Modificar la convocatoria pública para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en lo que concierne al requisito que ha sido declarado inconstitucional.

3. Vincular al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y a la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales para que, en el ámbito de sus atribuciones, actúen en los términos que se precisan en la última parte del presente fallo.

4. Confirmar el acuerdo impugnado por cuanto a la aprobación de las restantes convocatorias para la selección y designación de Consejeras o Consejeros de los organismos públicos locales electorales.

220 Las autoridades señaladas como responsables quedan vinculadas a informar a esta Sala Superior de las acciones desplegadas en acatamiento al presente fallo.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación en los términos del considerando segundo de la presente sentencia.



SEGUNDO. Se **inaplica** al caso concreto, la porción normativa “por nacimiento” contenida en los artículos 100, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 9, párrafo 1, inciso a), del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y remoción de las y los consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales, así como las contenidas en la convocatoria pública para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales locales correspondientes al Instituto Electoral de la Ciudad de México.

TERCERO. Se **ordena modificar** la convocatoria pública para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales locales del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en lo que concierne al requisito que ha sido declarado inconstitucional.

CUARTO. Se **vincula** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y a la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales para que, en el ámbito de sus atribuciones, actúen en los términos que se precisan en la última parte del presente fallo.

QUINTO. Infórmese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inaplicación de las disposiciones legales referidas.

SEXTO. Se **confirma** el acuerdo impugnado por cuanto a la aprobación de las restantes convocatorias para la selección y designación de Consejeras o Consejeros de los organismos públicos locales electorales.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

NOTIFÍQUESE, en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a los resolutiveos primero y sexto, y por **mayoría** de seis votos, respecto a los restantes resolutiveos, con el voto en contra del Magistrado Indalfer Infante Gonzáles, quien emite voto particular, y con los votos concurrentes de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS.³¹

En principio, debe precisarse que en los presentes asuntos hubo dos cuestiones que se sometieron al conocimiento de la Sala Superior: **(i)** el análisis de la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento para ser designado consejero o consejera de un Organismo Público Local Electoral y **(ii)** el análisis del plazo de siete años que se fijó en la convocatoria para quien resulte designado/a consejero o consejera presidente/a del Instituto Electoral de Baja California.

En la sentencia se determinó que: **(i)** inaplicar las normas que contienen el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser designado consejero o consejera electoral local y **(ii)** que es apegado a derecho el plazo de siete de años que se estableció para quien sea designado/a consejero o consejera presidente/a del Instituto Electoral de Baja California.

³¹ Participó en la elaboración del presente voto, Rodrigo Escobar Garduño, Secretario de Estudio y Cuenta.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

Bajo ese contexto, es necesario precisar que estoy de acuerdo con la decisión de considerar apegado a derecho el plazo de siete de años que se estableció para quien sea designado/a consejero o consejera presidente/a del Instituto Electoral de Baja California.

Sin embargo, de manera respetuosa, considero que no debieron inaplicarse los artículos 100, párrafo 2, inciso a), de Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante la Ley Electoral) y 9, párrafo 1, inciso a), del REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (en adelante el Reglamento), así como la Base Tercera de la Convocatoria para el proceso de selección y designación de los cargos de Consejeras o Consejeros Electorales del Instituto Electoral de la Ciudad de México (en adelante la Convocatoria), que prevén el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser designado/a en una consejería electoral local.

A continuación, se desarrollan las consideraciones en que se sustenta el presente voto. En el entendido de que el disenso se ciñe exclusivamente al tema relativo al análisis de la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar una consejería electoral local.



CONTEXTO

En el caso, los promoventes de los juicios ciudadanos controvierten el acuerdo INE/CG138/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la selección y designación de la Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local de Baja California y de las Consejeras o Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales de Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

En dicha convocatoria, se estableció el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser designado en las consejerías referidas. Cabe mencionar, que la convocatoria reproduce el texto de los artículos 100, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 9, párrafo 1, inciso a), del Reglamento.

Los promoventes de los juicios ciudadanos cuestionaron la constitucionalidad de ese requisito, argumentando que las convocatorias y las normas legales que exigen ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos resultan inconstitucionales e inconvencionales al excluir a los mexicanos por naturalización de manera injustificada del proceso, impidiéndoles ejercer sus derechos a participar en los asuntos

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

políticos del país, en condiciones de igualdad, así como integrar autoridades electorales y a desempeñar trabajos lícitos.

Asimismo, el actor Jorge David Aljovín Navarro refiere que dicha exigencia no está prevista en la norma constitucional, por lo que, de subsistir el requisito, se le impediría participar como **ciudadano mexicano naturalizado, en el proceso de selección de consejeros**, y desempeñar la función pública; situación que se traduciría en una categorización discriminatoria entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, en contravención al derecho a la igualdad.

La mayoría del Pleno de esta Sala Superior consideró fundados los agravios expresados por los actores y determinó la inaplicación de los preceptos jurídicos que prevén el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar una consejería electoral local.

Como adelanté, no comparto lo decidido por la mayoría. Mi disenso se sustenta en las consideraciones siguientes.

Del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, se advierte que existen ciertos cargos o funciones que se reservan a los mexicanos por nacimiento.³² La razón de esta exigencia es que

³² “Artículo 32.- La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.
(...)”.



el Estado Mexicano considera que existen ciertas áreas estratégicas o prioritarias, o bien, relacionadas con la seguridad, o con la defensa nacional, cuyo desempeño debe reservarse a las personas que tengan esa condición.

En ese sentido, la exigencia de ser mexicano por nacimiento, para ocupar algún cargo no resultará discriminatorio en aquellos casos en los que las funciones del cargo estén relacionadas con las áreas a que se hizo referencia en el párrafo anterior.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la metodología para analizar casos similares al presente. Uno de ellos, es la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por el Pleno del Alto Tribunal el catorce de abril de dos mil once, en la que esencialmente se determinó lo siguiente.

En primer término, se debe realizar un estudio de los principios de igualdad y de no discriminación consagrados en el artículo 1° de la Constitución Federal³³, en el que se establece que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución Federal, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Posteriormente, explicó las razones por las cuales se considera que se debe realizar una ponderación respecto a los principios

³³ A partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

de igualdad y discriminación y, a partir de ello, estableció cuáles son las atribuciones que se deben analizar para corroborar si se acredita una vulneración de derechos.

En ese orden, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 664/2008, determinó que del artículo 1° constitucional, se desprende que todo individuo gozará ampliamente de las garantías que el ordenamiento constitucional le otorga y que éstas no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen. Señalando, que el citado numeral establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad que debe imperar entre los gobernados.

Por lo que, de acuerdo con esa ejecutoria, en el ámbito legislativo, los Congresos tienen la prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual, se pretenden extender las garantías implícitas en el principio de igualdad, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas.

No obstante, dicha limitante no se traduce en la prohibición absoluta de legislar o diferenciar respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1° constitucional, **sino que es un**



exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función, sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

En relación con dicho principio de igualdad, el referido Alto Tribunal, en el amparo en revisión 220/2008, **señaló que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados**, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a las garantías de los gobernados, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción.

El máximo tribunal apoya la anterior consideración, en la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.”**, en la que se estableció que la no discriminación es una garantía

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

individual, que consiste en el derecho del gobernado a ser tratado en la misma forma que sus semejantes, situación que implica el deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas que se ubiquen en las mismas circunstancias.

Por su parte, del criterio sustentado por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**, se desprende que si bien es deseable mantener incólume el principio de igualdad en los dispositivos que rigen a los gobernados, existen situaciones en las que el legislador sí puede establecer diferencias entre los gobernados; sin embargo, dichas distinciones no pueden establecerse de forma arbitraria, por lo que, cuando éstas se establezcan, el juzgador debe analizar si el legislador tomó en cuenta ciertos factores que le darán validez constitucional a la norma, a saber:

- En primer lugar, debe verificarse si se justifican las razones por las cuales se establece una diferenciación, para lo cual debe perseguir una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, es decir, debe tener un objetivo fijo, admisible y posible de alcanzar mediante la inclusión de una norma clasificatoria.



- En segundo lugar, debe observarse si la distinción se aplicó racionalmente, es decir, si existe una relación factible entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende obtener.
- Posteriormente, debe revisarse que se cumpla con el requisito de proporcionalidad, para lo cual debe valorar si la distinción realizada va acorde con la finalidad pretendida, los bienes y los derechos constitucionales que se verán afectados con tal distinción; en ese sentido, debe evitar pretender alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo desproporcionado, ya que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.
- Por último, es de gran importancia que, después de sopesar los anteriores puntos, el juzgador valore la factibilidad de la norma clasificatoria, pues debe tener en cuenta que el principio de igualdad constituye un derecho de carácter fundamental y que si bien es cierto que la Norma Fundamental le permite al legislador una mayor amplitud para realizar diferenciaciones en ciertos ámbitos, también lo es que, por otra parte, apremia al juzgador para que sea especialmente exigente al determinar si en un precepto, el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

Siguiendo esos parámetros, en el caso en concreto, resulta necesario dilucidar si la norma tildada de inconstitucional se encuentra dentro del marco constitucional.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que **la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización**. El artículo 30 constitucional dispone:

“La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

I. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.



El texto transcrito evidencia que la Nación Mexicana acogió los conceptos tradicionales de *ius soli* e *ius sanguinis* para determinar a quiénes considerará el Estado como sus nacionales por nacimiento o de forma originaria: **a)** a los que nazcan en territorio mexicano o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres y **b)** a los que nazcan en el extranjero, pero sean hijos de padre o madre mexicanos.

Del artículo reproducido, también se aprecia que el Estado Mexicano puede acoger a ciertos individuos y concederles la nacionalidad mexicana por naturalización, es decir, en forma derivada.

Por otra parte, del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, se advierte que existen ciertos cargos o funciones que se reservan a los mexicanos por nacimiento. Esa porción normativa es del texto siguiente:

“Artículo 32.- La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

(...)”.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

Ahora, en la ya mencionada acción de inconstitucionalidad 48/2009, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el contenido del segundo párrafo del 32 constitucional y el proceso de reformas del que fue objeto ese precepto (junto con otros) en mil novecientos noventa y siete. Con base en ello, el Alto Tribunal sostuvo las siguientes consideraciones (útiles para este caso) respecto de la manera en que debe interpretarse la disposición constitucional de que se trata en relación con los principios de igualdad y no discriminación:

- En la exposición de motivos de la reforma del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló que en el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y la soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión ante otros países.
- Del artículo 32 de la Constitución Federal, correlacionado con la exposición de motivos, es posible advertir, que la actividad legislativa del Congreso de la Unión, al establecer reservas para cargos y funciones que excluyan a mexicanos con doble nacionalidad, no es una carta en blanco, sino que se encuentra delimitada, debido a que la reserva respectiva debe ser sustentada en que el cargo o la función corresponda a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, que por su naturaleza sustenten el



fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales y, por lo tanto, exija que sus titulares se encuentren libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

- La propia Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirlo así, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.
- La propia Norma Fundamental expresamente exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y sin que se adquiera otra nacionalidad, tratándose de los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, 58, 82, 95, 99 y 100), el Procurador General de la República (artículo 102), los Secretarios de Despacho (artículo 91), los gobernadores de los Estados, los diputados de los Congresos locales y los magistrados de los Poderes

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

Judiciales estatales (artículo 116), y los diputados de la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal (artículo 122, apartado B, Base Primera, fracción II, Base Segunda, fracción I y Base Cuarta, fracción I, respectivamente), por citar los ejemplos más representativos; y en el mismo artículo 32 constitucional exige dicha reserva para el Ejército mexicano, la Armada y la Fuerza Aérea, así como determinados cargos de la Marina mercante.

- Conforme a la primera parte del párrafo segundo del artículo 32, se mandata que tratándose de los cargos y funciones en que la propia Constitución exige ser mexicano por nacimiento, además no deben adquirir otra nacionalidad, y en la segunda parte del mismo párrafo, se dispone que dicha reserva, esto es, el ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad también podrá exigirse a los casos que así lo señalen las leyes del Congreso de la Unión.
- En esa medida, la disposición constitucional en cita prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer casos en los que opere la reserva en cuestión, es decir, dicho órgano legislativo sí puede establecer que ciertos cargos y funciones sean sólo para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, **sin que ello se constituya en una discriminación entre quienes son mexicanos**



por nacimiento y quienes no lo son, pues, es la propia Norma Fundamental la que no sólo permite sino que ordena tal distinción.

- Por consiguiente, la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con lo ya establecido por la Suprema Corte en diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, sin que, por tanto, ello se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. Finalidad que, como hemos precisado, se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos tales como la lealtad e identidad nacionales.
- De lo contrario, esto es, de no satisfacerse dicha finalidad constitucionalmente válida, entonces y sólo en esa medida, sí podría constituirse en una exigencia arbitraria, que

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

coloque a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación respecto de los mexicanos por nacimiento, concretamente, una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1º constitucional.

- La reforma al artículo 1º Constitucional efectuada en dos mil uno no “derogó” lo dispuesto en el artículo 32 constitucional -en la parte que nos ocupa-, pues, de así haberlo pretendido el órgano reformador de la Constitución, hubiera aprobado tal derogación expresamente, y como vemos del procedimiento reformador en cuestión ello no ocurrió, por el contrario, tal precepto sigue vigente.
- Es la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan a quienes tengan aquella calidad y, de ahí, mandata que el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que aplique tal reserva, pero esta libertad de configuración legislativa no es irrestricta, sino que encuentra su límite en que tales cargos o funciones deberán guardar también esa



vinculación o finalidad, para que sea constitucionalmente válida dicha distinción.

- Es pues, de esta manera, que debe interpretarse lo dispuesto por una parte, en el artículo 32 constitucional, y lo consagrado en el artículo 1° de la misma Norma Fundamental, por lo que tampoco existe una antinomia entre ambos preceptos.

En apego a las consideraciones sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la forma en que debe interpretarse el artículo 32 constitucional, el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar una consejería electoral local no resulta inconstitucional, porque: **(i)** ese requisito fue establecido por el Congreso de la Unión en una ley secundaria [la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales]. en uso de la facultad que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos y **(ii)** el cargo de consejera o consejero electoral de los órganos de dirección de los organismos públicos locales electorales es de vital importancia para el desarrollo de la vida democrática de la nación y el destino político del país, por lo que es razonable que esos cargos se reserven a los mexicanos por nacimiento, como lo mandata el artículo 32 constitucional.

Esto es así, ya que el artículo 41, Apartado B, de la norma fundamental establece que los procesos electorales en las entidades federativas estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de la propia Constitución.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

A su vez, en correlación con la anterior disposición, el numeral 116, fracción IV, inciso a), establece las características y requisitos que deberán cumplir los organismos públicos locales electorales y sus integrantes.

Asimismo, en el inciso c) se determina que los referidos organismos serán autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño y contarán con órganos de dirección.

Al respecto, en términos de lo señalado en el artículo 98 de la Ley Electoral, los Organismos Públicos Locales gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, la misma Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

De la misma forma, serán autoridad en la materia, en los términos que establece la Constitución, la Ley Electoral y las leyes locales correspondientes.

Ahora bien, en el caso concreto los actores aspiran a una consejería en el organismo electoral de la Ciudad de México. Por tanto, debe precisarse que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 36 del Código Electoral de la Ciudad de México, el Instituto Electoral local tiene entre sus atribuciones:



- I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- II. Fortalecer el régimen de asociaciones políticas;
- III. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- IV. Garantizar la celebración periódica, auténtica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Congreso de la Ciudad de México, al Jefe de Gobierno y de las Alcaldías;
- V. Garantizar la realización de los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, conforme a la Ley de Participación;
- VI. Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio;
- VII. Promover el voto, la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía;
- VIII. Difundir la cultura cívica democrática y de la participación ciudadana;
- IX. Contribuir al desarrollo y adecuado funcionamiento de la institucionalidad democrática, en su ámbito de atribuciones;
- X. Impulsar la democracia digital abierta, basada en tecnologías de información y comunicación.

Conforme a lo anterior, la autoridad electoral local, tiene bajo su cuidado una de las más altas responsabilidades del sistema democrático mexicano, como es la organización de los procesos

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

electorales en los que se habrán de elegir a los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo de la Ciudad de México.

En esa tesitura, si los integrantes de los organismos públicos locales electorales tienen labores que se traducen en responsabilidades directamente vinculadas con la vida democrática del país y si la razonabilidad del requisito previsto en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **depende de la función y nivel del cargo del servidor público, la reserva de esos cargos a los mexicanos por nacimiento es razonable, por su relevancia e importancia para el sistema electoral.**

En consecuencia, no debió ordenarse la inaplicación de los artículos 100, párrafo 2, inciso a), de la Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales y 9, párrafo 1, inciso a), del REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES, así como de la Base Tercera de la Convocatoria para el proceso de selección y designación de los cargos de Consejeras o Consejeros Electorales del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Las razones anteriores son las que me llevan a disentir del criterio sustentado por la mayoría.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena



validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO CONCURRENTES³⁴ QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO A LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO 1078/2020 Y ACUMULADOS³⁵

I. Introducción y contexto del caso, II. Decisión de la Sala Superior y III. Justificación de la emisión de un voto concurrente

I. Introducción y contexto del caso

El presente voto concurrente tiene vinculación con el proyecto que presenté ante esta Sala para resolver la litis en el presente asunto.

³⁴ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

³⁵ Con la colaboración de Fernando Anselmo España García y Jorge Raymundo Gallardo.

SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS

Dicho proyecto se aprobó por unanimidad y mayoría de seis votos en el sentido de confirmar el acuerdo respecto a la temporalidad del ejercicio del cargo de la Consejera o Consejero Presidente del organismo público local electoral³⁶ en Baja California, así como de inaplicar la porción normativa “por nacimiento” contenida en el artículo 100, párrafo 2, incisos a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁷.

Sin embargo, se rechazaron por mayoría de cuatro votos los efectos del proyecto, esto es, ordenar que se modificaran las diecinueve convocatorias³⁸ que fueron aprobadas en el acuerdo INE/CG138/2020, a efecto de que se eliminará el requisito de exigir que los aspirantes fueran ciudadanos mexicanos “por nacimiento”.

Ante el rechazo de dicha propuesta es que emito el presente voto concurrente ya que la mayoría no comparte que los efectos tuvieran impacto en todas las convocatorias aprobadas en el acuerdo impugnado, por considerar que se estaban otorgando efectos generales; sin embargo, desde mi convicción, esta Sala Superior tiene la obligación constitucional de generar condiciones de participación igualitaria, por lo cual, a todos y todas las aspirantes a participar en el proceso para una consejería de los organismos públicos locales electorales³⁹, se

³⁶ En lo sucesivo OPLE.

³⁷ En adelante LEGIPE.

³⁸ Correspondientes a Baja California [1], Baja California Sur [2], Campeche [3], Ciudad de México [4], Colima [5], Estado de México [6], Guanajuato [7], Guerrero [8], Jalisco [9], Michoacán [10], Morelos [11], Nuevo León [12], Oaxaca [13], Querétaro [14], San Luis Potosí [15], Sonora [16], Tabasco [17], Yucatán [18] y Zacatecas [19]

³⁹ En lo sucesivo OPLES.



les debía inaplicar el requisito de ciudadanía por nacimiento, a efecto de generar un trato de igualdad entre los y las ciudadanas mexicanas por nacimiento o por naturalización.

En el presente caso, los actores impugnaron el acuerdo INE/CG138/2020 del Consejo General del INE por el que se aprueban las convocatorias para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales de los OPLES de distintas entidades, entre ellas, Baja California y la Ciudad de México.

Los ciudadanos actores controvierten dicho acuerdo aduciendo la inconstitucionalidad e inconveniencia de las convocatorias ya que reserva la participación de ciudadanos mexicanos por nacimiento y excluye a los ciudadanos mexicanos naturalizados, generando condiciones de desigualdad entre mexicanos y, por otro lado, el Partido del Trabajo controvirtió del acuerdo del Consejo General, la convocatoria para la designación de la consejera o consejero presidente del Instituto de Baja California, en lo concerniente a la temporalidad de dicho cargo.

En la propuesta presentada al Pleno de este órgano jurisdiccional se consideró conforme a derecho la temporalidad que prevé la Convocatoria para la designación de la consejería del Instituto Electoral de Baja California y, por lo que respecta al requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento contenido en las convocatorias considera que los efectos de inaplicación debían aplicar por igual para todos los aspirantes a consejeras y

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

consejeros electorales de los OPLES que se encuentren en similar circunstancia a la de los actores.

En ese sentido y en obvio de mayores repeticiones, el único punto de disenso en el que se centrará el presente voto concurrente será en relación con los efectos que debían generarse, a partir de la inaplicación del requisito de ser ciudadano mexicano “por nacimiento” en relación con el acuerdo impugnado, desarrollando las razones por las que considero que el requisito no resulta exigible en ninguna de las convocatorias de los OPLES.

II. Decisión de la Sala Superior.

En la sentencia que ahora se resuelve, la mayoría considera que los efectos de la inaplicación de la porción normativa referente al requisito de nacionalidad no deben tener efectos para todos los aspirantes que se encuentren en la misma situación y, contrario a ello, solo debe tener efectos en la convocatoria para la designación de consejerías en la Ciudad de México, al considerar que es la única convocatoria que se puede tener por reclamada.

III. Justificación de la emisión de un voto concurrente.

a. Marco jurídico.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano constitucional garante de los derechos político-electorales.



En términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴⁰ es un órgano del Poder Judicial de la Federación especializado en la materia electoral, además de que es la máxima autoridad jurisdiccional en dicha materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución.

Asimismo, dicho artículo precisa que las salas del TEPJF podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución, en el entendido de que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, a dicho control constitucional tradicionalmente se le ha conocido como concreto el cual sólo tiene efectos relativos entre las partes, lo cual tiene como consecuencia la inaplicación de la norma para un caso concreto.

A diferencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴¹, la cual, a través de distintos procedimientos de determinadas características y si se cumplen ciertos requisitos, sus resoluciones pueden tener efectos generales, esto es, que la norma que determinan inconstitucional es expulsada del orden jurídico y pierde completamente su vigencia, razón por la que todas las personas se benefician de dicha determinación.

⁴⁰ En adelante TEPJF.

⁴¹ En lo subsecuente SCJN.

SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS

No obstante, la Sala Superior como órgano constitucional garante de derechos, ha evolucionado dicho criterio, razón por la cual ha establecido excepciones a ese principio de relatividad de las sentencias, por lo que ha extendido los efectos de sus determinaciones a fin de garantizar en mayor medida el principio de igualdad⁴².

En ese sentido, si bien no cabe la menor duda de que la Sala Superior ejerce un control concreto sobre las normas, se han realizado interpretaciones para modular los efectos de las sentencias del Tribunal de tal manera de garantizar la mayor tutela y protección, lo cual es acorde a la función de un tribunal constitucional, por ello, en un primer momento se emitió la tesis LVI/2016, cuyo rubro es **DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.**

En dicho criterio se concluyó que de conformidad con la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 17, 99,

⁴² Dicho criterio no ha sido exclusivo de la Sala Superior, de hecho, la Primera Sala de la SCJN consideró que a partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa, con base en ello, entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Véase la tesis 1a. XXI/2018 (10a.), cuyo rubro es PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.



párrafo octavo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴³; en correlación a lo dispuesto en el artículo [23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#); así como [25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#), los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma en materia electoral no necesariamente se limitan a las partes que intervinieron en el proceso judicial respectivo.

Si bien, en términos generales, las determinaciones por las que se declare dicha inconstitucionalidad o inconvencionalidad se diferencian en función de las personas sobre las cuales trascienden sus efectos, atendiendo al grado de vinculación respecto de las partes en el proceso, esto es, entre partes (inter partes), o bien con efectos generales (erga omnes), existen determinados casos en los que dichos efectos pueden trascender a la esfera de derechos de una persona o grupo de personas que, no habiendo sido parte formal en ese procedimiento, se encuentren en una misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada, a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de certeza en el proceso electoral.

Es decir, derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad se reconocen efectos diferenciados en función de la propia determinación judicial atendiendo al grado de vinculación respecto de las partes en el proceso y de quienes no lo han sido;

⁴³ En lo sucesivo Constitución federal.

SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS

siendo que, por un lado, el *efecto de cosa juzgada* opera directamente respecto a las partes del procedimiento (así como respecto de la materia de la impugnación) y, por otro, respecto del quienes no fueron parte en el procedimiento, se reconoce un *efecto de cosa interpretada*.

Los requisitos que se establecieron para que se pudiera actualizar esa extensión de efectos, son: **i)** que se trate de personas en la misma situación jurídica; **ii)** que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución Federal o Tratados Internacionales; **iii)** que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada, y **iv)** que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.

La diferencia sustancial en este tipo de sentencias es que sus efectos no se limitan a las partes que acudieron a juicio, sin que ello signifique que se hacen extensivos a la generalidad de la población, sino que sólo trascienden a una persona o un grupo de personas, pero en razón de la calidad que tienen.

Dicha extensión de efectos la ha realizado la Sala Superior, por ejemplo, en los medios de impugnación SUP-JDC-1191/2016⁴⁴,

⁴⁴ Se determinó que la inaplicación de los requisitos cuya inconstitucionalidad fue decretada tanto por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, así como por esta Sala Superior, producen efectos a favor de todos los aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador del Estado de Puebla.



SUP-REC-43/2017⁴⁵, SUP-JDC-69/2017⁴⁶, SUP-JDC-1163/2017⁴⁷.

Ahora bien, en el caso concreto del requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para poder integrar un órgano electoral, no es la primera vez que es analizado por esta Sala Superior.

Un primer antecedente fue el juicio para la ciudadanía SUP-JDC-421/2018 relativo a la convocatoria para la designación de las consejerías de OPLE, en particular, de Aguascalientes, en dicho precedente, la Sala determinó inaplicar al caso concreto el artículo 100, párrafo 2 inciso a) de la LEGIPE y, por consiguiente, revocar el acuerdo por el que aprueba la convocatoria para la designación de las y los consejeros del OPLE de Aguascalientes, únicamente por lo que hace a la base tercera, numeral 1, en la parte que señala “que no haya adquirido otra nacionalidad”; sin embargo, en dicho asunto únicamente se hizo cargo del actor del juicio.

Posteriormente, se tuvo la oportunidad de volverse a pronunciar sobre dicha temática al resolver el juicio para la ciudadanía SUP-

⁴⁵ Se confirmó que era posible que el Tribunal local de Veracruz, al determinar la revocación del Acuerdo del Instituto Electoral Local de Veracruz, vinculara al Consejo General de dicho Instituto, para que en lo subsecuente observara lo resuelto en el fallo como directriz al momento de verificar los requisitos exigidos por la normativa electoral, para quienes aspiren a registrarse como candidatos independientes a los cargos de ediles en la entidad federativa referida.

⁴⁶ Se dio la razón al actor en el sentido de que las inaplicaciones que realizó el Tribunal Electoral del Estado de México en las sentencias debían extender sus efectos de manera tal que beneficiaran a los aspirantes a candidaturas independientes al igual que a los accionantes de aquellos medios de impugnación.

⁴⁷ Se vincula al Instituto Electoral y al Tribunal Electoral, ambos del Estado de Puebla para que procedieran en los mismos términos de inaplicación, respecto de aquellas personas que se encuentren en la misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada, a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de certeza en el proceso electoral.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

JDC-134/2020 y acumulados, relativo a la convocatoria para la elección de consejerías del Consejo General del INE, en el cual se determinó la inaplicación de las normas que exigían a los aspirantes la ciudadanía mexicana “por nacimiento”, por considerar que dichas restricciones no superaban el sub principio de necesidad, por lo que se estimaban desproporcionales.

En dicho precedente, la Sala pretendió ser más garante y concluyó que los efectos de la inaplicación del requisito de ser mexicano por nacimiento, debía regir por igual, para todos los aspirantes a consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE.

b. Caso concreto.

Como ya fue precisado, en el presente asunto se reclamaba la inconstitucionalidad del artículo 100, párrafo 2, incisos a), de la LEGIPE, con motivo de su acto de aplicación, esto es, el acuerdo INE/CG138/2020 por el que se aprobaron diversas convocatorias para la selección y designación de Consejeras o Consejeros Electorales de los OPLES.

Al respecto, cabe precisar que el acto reclamado destacado en los juicios SUP-JDC-1078/2020 y SUP-JDC-1190/2020, era el acuerdo general del INE, y únicamente en el caso de César Ernesto Ramos Mega precisaba que combatía dicho proveído particularmente por la aprobación de la convocatoria del OPLE de la Ciudad de México ya que aspiraba a integrarlo.



Sin embargo, en el caso de Jorge David Alijovín Navarro no especifica a cuál de los diecinueve OPLES que se renovarán pretendería inscribirse, sino se limita a señalar que aspira a integrar algún OPLE.

A mi consideración, una resolución favorable al referido promovente no podría limitar su participación a un OPLE en específico, en tanto que no existe certeza de cuál es la entidad en la que tiene interés de participar, ya sea que cumpla o no los diversos requisitos.

Por ello, no comparto el criterio de la mayoría de considerar que su pretensión es participar para el OPLE de la Ciudad de México, con base en el domicilio de su credencial para votar, en tanto que se trata de un sólo elemento probatorio, en tanto que dicha credencial fue emitida desde el dos mil trece, por lo que perfectamente pudo cambiar de domicilio, habida cuenta de que la referida credencial no es el documento idóneo para acreditar su residencia de los últimos cinco años en un proceso de designación de consejerías.

Con independencia de lo anterior, a mi consideración, los efectos que debe dársele a los fallos como el que ahora nos ocupa deben ser extensivos, porque se trata de un acuerdo que aprobó las convocatorias para participar en la renovación de OPLES bajo los mismos requisitos, que incluso en el acuerdo impugnado de manera destacada se señaló que los requisitos y documentación

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

comprobatoria para dichos procedimientos serían con base en el artículo 100, párrafo 2, de la LEGIPE.

En ese sentido, considero que se actualizaban los supuestos para el dictado de una sentencia *inter comunes*, esto es, que tutelara tanto a las partes y que fuera vinculante para que pudiese aplicar a otros casos que reúnan las mismas circunstancias de hecho relevantes, a fin de evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes.

Máxime que en un diverso precedente, la Sala Superior ya había realizado esa clase de protección extensiva para todos los que aspiraran a integrar el Consejo General del INE —SUP-JDC-134/2020 y acumulados—, de ahí que conforme a los principios de progresividad y *pro homine* en la interpretación de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a integrar un órgano electoral, estoy convencida de que los efectos de las inaplicaciones debían regir por igual para todos los aspirantes a consejeras y consejeros electorales de los OPLES que se encuentren en similar circunstancia a la de los actores.

Efectivamente, la ampliación de los efectos respecto a los requisitos de elegibilidad para ser consejero electoral se justifica en razón de que es necesario para evitar que se afecten los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Esto, porque se garantiza un mismo trato entre el grupo de personas



que tienen la calidad de aspirantes a candidatos al referido puesto, y evita otorgar un trato diferenciado a aquellos que se vieron favorecidos con el dictado de una sentencia.

Al respecto, creo que se colmaban plenamente los supuestos señalados en la tesis LVI/2016 de rubro: **“DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO”**, a fin de maximizar en la mayor medida los efectos de la sentencia, ello en tanto que:

- Se trataba de personas en la misma situación jurídica, esto es, aspirantes para integrar un OPLE, en procesos que si bien se llevan por separado se rigen por el acuerdo INE/CG138/2020, bajo los mismos requisitos para participar, así como las etapas y fechas, entre otras, que el treinta de septiembre del año en curso tienen que estar todos los resultados de las personas designadas en los diecinueve procesos;
- Exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución federal o Tratados Internacionales, ya que el requisito que nos ocupa implica un trato diferenciado con motivo del origen nacional, es decir, por nacimiento o naturalizado;

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

- Existe una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada, que se tratan de procesos que se llevan de manera simultánea por la misma autoridad y con base en normas comunes, aunque se dividen por entidad federativa; y
- Existe identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional, ya que, de esa manera, cualquier ciudadano naturalizado que pretenda participar en el proceso que se está llevando en curso, podría participar de manera igualitaria que los mexicanos por nacimiento.

Ahora bien, tampoco se comparte la postura que lo anterior implicaría dotar a la resolución de efectos generales, en tanto que la norma no se expulsa del sistema jurídico, sino que se trata de una resolución con efectos concretos, procedente únicamente en aquellos casos en los que se encuentren en riesgo los derechos de igualdad de los ciudadanos como son los ciudadanos mexicanos por naturalización que aspiran a integrar uno de los diecinueve OPLES en los procesos que se llevan por el INE del veinte de junio al treinta de septiembre del año en curso, es decir, para quienes se encuentran en la misma circunstancia jurídica y fáctica dentro de procesos que actualmente se desarrollan bajo las reglas aprobadas en el acuerdo INE/CG138/2020.



De ahí que se estime que no se contravendría la facultad conferida por el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución federal, en tanto que se inaplica la norma de un asunto que juzga un caso en concreto, es decir, la validez de los requisitos establecidos en el acuerdo impugnado que aprobó diversas convocatorias.

Por tanto, considero que como lo aprobó la mayoría, limitar los efectos para la renovación del OPLE de la Ciudad de México, menoscaba las facultades protectoras y garantistas de la Sala Superior como tribunal constitucional encargada de velar por los derechos y el respeto a la Constitución federal, ya que a pesar de estar consciente de la inconstitucionalidad del requisito, tolera dicho trato diferenciado entre los aspirantes que participan para el OPLE de la Ciudad de México y los que hubiesen querido registrarse para cualquiera de los diversos OPLES, lo cual, a consideración de la suscrita, resulta incorrecto.

Por las razones expuestas, me separo del criterio aprobado por la mayoría, porque como lo expliqué, a mi juicio correspondía extender los efectos a todas las convocatorias aprobadas en el acuerdo impugnado y, en su caso, los efectos debieron ser conforme lo propuse en mi proyecto, los cuales se transcriben a continuación:

“1. Inaplicar al caso concreto, la porción normativa “por nacimiento” contenida en los artículos 100, párrafo 2, incisos a), de la LEGIPE y 9, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de designación de

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

consejerías, así como las conducentes de las convocatorias públicas para la selección y designación de las consejeras o consejeros electorales locales.

2. Ordenar la modificación de las convocatorias públicas para el proceso de elección de las consejeras y consejeros electorales de los OPLES aprobadas en el acuerdo impugnado, en lo que concierne a la porción normativa “por nacimiento” contenida en las bases tercera, numeral 1 y cuarta, numeral 10, inciso a), de dichas convocatorias.

Asimismo, deberá prever de tres días adicionales a la conclusión del periodo de registro, para que las y los aspirantes a una consejería que tengan ciudadanía mexicana por naturalización, puedan estar en aptitud de registrarse y entregar la documentación comprobatoria de los requisitos correspondientes.

3. Vincular al Consejo General del INE, a fin de que, a la brevedad, proceda a realizar las modificaciones atinentes a las referidas convocatorias, así como también a los formatos que correspondan, y que se encuentran ubicados en el micrositio www.ine.mx.

4. Vincular a la Comisión de Vinculación con los OPLES, para que, concluida la etapa de recepción de documentos, en el ámbito de sus atribuciones, al momento de analizar la documentación presentada por cualquier aspirante a consejeros y consejeras, tengan en cuenta los alcances de las inaplicaciones realizadas, a fin de garantizar el principio de igualdad”.

Por todo lo expuesto y fundado, formulo voto concurrente en el presente medio de impugnación.



Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS (REQUISITO DE NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO, PARA SER INTEGRANTE DEL CONSEJO GENERAL DE DIVERSOS ORGANISMOS PÚBLICOS ELECTORALES LOCALES)⁴⁸

En este voto concurrente expongo las razones por las cuales, si bien, coincido con el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría en el juicio ciudadano **SUP-JDC-1078/2020 y acumulados**, me aparto de las consideraciones relacionadas con: *i)* la acreditación del interés jurídico del actor, *ii)* el estudio

⁴⁸ De conformidad con los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en la elaboración de este documento: Julio César Cruz Ricárdez, Lizzeth Choreño Rodríguez y Oliver González Garza y Ávila.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

de fondo del requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, y *iii*) el alcance de los efectos de la inaplicación de normas al caso concreto.

En mi criterio, el interés jurídico de los actores se actualiza debido a su situación concreta, es decir, su caso cae bajo la hipótesis de que se les impedirá participar en el proceso de selección de integrantes de los consejos generales de los organismos públicos electorales locales (OPLE) cuyas convocatorias aprobó el Consejo General (CG) del Instituto Nacional Electoral (INE), el diecinueve de junio del año en curso.

Respecto al requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para la participación en este tipo de organismos, considero que la medida en examen no supera el test de proporcionalidad porque, aun cuando busca un fin constitucional, no es idónea para alcanzarlo.

En cuanto al alcance de la inaplicación de normas que se decreta, considero que no se debe limitar a los demandantes y a la convocatoria para las consejerías del OPLE de la ciudad de México, sino a todas las personas que pretendan integrar los OPLE, en todas las convocatorias aprobadas en el acuerdo impugnado, además de a toda persona a la que se aplique tal hipótesis.

1. Planteamiento del caso



El diecinueve de junio del año en curso, el CG del INE aprobó, mediante el acuerdo **INE/CG138/2020**, las convocatorias para la selección de la consejera o consejero presidente del OPLE de Baja California, y de las consejerías electorales de los OPLE para Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Los actores promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar el mencionado acuerdo.

Los demandantes consideran que el elemento exigido en las convocatorias aprobadas, relativo a tener la ciudadanía mexicana por nacimiento, constituye una medida que no es acorde con el derecho a ejercer cargos públicos y a tomar parte en los asuntos políticos del país, consagrado en la Constitución general.

En su argumentación, los demandantes alegan que el acto impugnado les causa una afectación irreparable, de entre otras razones, porque las convocatorias exigen firmar un documento en el que se manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que se cumple con todos los requisitos para participar en el proceso de selección respectivo, cuando es evidente que no cumplen con el requisito contra el que se inconforman. También alegan que otro de los requisitos es firmar un documento en el que se aceptan

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

todas las bases y reglas previstas en la convocatoria (lo cual a su parecer implicaría el consentimiento de todos los requisitos, incluido el que ahora se impugna).

2. Consideraciones de la mayoría

a) Interés jurídico

La sentencia aprobada por la mayoría determina que los requisitos relacionados con el escrito bajo protesta de decir verdad, en el que la persona interesada manifiesta que cumple con los requisitos de la convocatoria y con el escrito de aceptación de la convocatoria, constituyen exigencias de tipo autoaplicativo que no requieren la negativa del registro del participante para actualizar alguna afectación de derechos.

b) Estudio del requisito de nacionalidad

Los demandantes afirman y acreditan que son ciudadanos mexicanos con carta de naturalización expedida por una autoridad competente.

Con base en ese hecho, plantean que el requisito consistente en ser mexicano por nacimiento previsto en la convocatoria que se impugna es contrario a la Constitución general y a los convenios internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

A juicio de la mayoría, la normativa tildada de inconstitucional no supera el *test* de proporcionalidad, por lo siguiente:



i) Se considera que la calidad de “mexicano por naturalización” se ubica en una **categoría sospechosa**, porque el derecho a la participación en los órganos del Estado mexicano puede estar sujeto a limitaciones, siempre que estén justificadas.

ii) **El requisito persigue un fin constitucionalmente válido**, porque la función de los OPLE está relacionada con áreas estratégicas o prioritarias del Estado, tales como la seguridad nacional, y deben ser encomendadas a personas que tengan lealtad e identidad con la soberanía nacional.

iii) **La medida es idónea**, porque está vinculada con el fin constitucional, de que los integrantes de los OPLE tengan lazos de identidad y vinculación con los principios del Estado mexicano y que su desempeño sea ajeno a intereses extranjeros.

iv) **La medida no es necesaria**, porque hay otras medidas y garantías que permiten alcanzar el fin del legislador, sin impedirle a los mexicanos no nacidos en México acceder a funciones de los OPLE.

v) Los demás requisitos de la convocatoria, la colegialidad del órgano y la posibilidad de que intervenga un órgano jurisdiccional para revisar sus decisiones son garantías que permiten cumplir con el fin constitucional de la normativa aplicada al caso, por lo que **se deben inaplicar dichas normas y remover el obstáculo** que impide a las mexicanas y mexicanos con carta de naturalización participar en los consejos de los OPLE.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

c) Alcance de la inaplicación de normas decretada

La mayoría considera que la inaplicación de normas decretada solo debe corresponder a la convocatoria para las consejerías del OPLE de la Ciudad de México, porque uno de los demandantes señala expresamente su interés en participar en ese procedimiento y, el otro, aunque no lo señala, presentó una copia de su credencial para votar, en la que aparece un domicilio en la Ciudad de México.

3. Razones del disenso

a) *Interés jurídico*

En mi opinión, el interés jurídico de los demandantes se actualiza debido a su situación concreta, porque su caso cae bajo la hipótesis de que se les impedirá participar en el proceso de selección de integrantes de los OPLE para los que fueron emitidas las convocatorias, pues claramente no cumplen ni pueden cumplir –bajo ninguna circunstancia– la calidad de mexicanos por nacimiento, requisito que consideran contrario a las normas constitucionales y convencionales.

Los actores afirman ser mexicanos con carta de naturalización expedida por una autoridad competente. Su situación jurídica concreta, es decir, la de ser ciudadanos mexicanos con carta de naturalización, es un hecho inmodificable, que no está sujeto a lo que decida la autoridad encargada del proceso de selección,



la cual no podrá llegar a la conclusión, por ninguna forma de razonamiento, de que los demandantes nacieron en México.

La inmutabilidad de la situación jurídica concreta en la que se encuentran los actores e, independientemente de lo que pueda decidir el órgano encargado de la selección de integrantes de los consejos de los OPLE, los coloca en una posición en la que los requisitos previstos en la convocatoria, mismos que consideran contrarios a la Constitución, les causan una afectación en su esfera jurídica; inclusive la sola expedición de la convocatoria les afecta en su derecho de acceso a este tipo de puestos.

En consecuencia, estimo que, en el caso, se acredita el interés jurídico de los actores, porque de sus demandas se desprende su interés en participar en el proceso de selección y acreditan ser mexicanos con carta de naturalización.

Adicionalmente a lo expuesto, es pertinente señalar, que esta Sala Superior ha dado acceso, a diversos demandantes, a la jurisdicción para combatir convocatorias en casos similares. En esos casos, se ha estimado suficiente para la procedencia de los juicios, que los inconformes manifiesten su interés de participar en algún proceso selectivo, para justificar la afectación a su esfera de derechos, en aras de garantizar el acceso a la justicia.

En los juicios **SUP-JDC-134/2020** y acumulados, resueltos el veintiséis de febrero del año en curso, los actores impugnaron la convocatoria para integrar el CG del INE.

SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS

En el juicio **SUP-JDC-421/2018** resuelto el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, el actor impugnó el acuerdo dictado por el CG del INE que contenía **la convocatoria** para la designación de integrantes de los consejos de los OPLE, específicamente el del estado de Aguascalientes. El actor **manifestó en su demanda, la intención de participar** en el procedimiento de selección de consejeros electorales del OPLE de esa entidad federativa y planteó que el artículo 100, párrafo 2, inciso a), de la LEGIPE contiene una restricción indebida al ejercicio del derecho de ocupar cargos en materia electoral, porque impide que las personas que hayan adquirido una nacionalidad adicional a la mexicana participen en materia electoral.

Las demandas en los casos citados fueron admitidas y las controversias se analizaron en el fondo, **sin exigir que existiera un acto posterior dictado por algún órgano previsto en las convocatorias** que les negara la participación a los interesados. Es decir, en ese caso, **para la Sala Superior bastó que los actores manifestaran su voluntad de participar** en el proceso de **selección y que alegaran la inconstitucionalidad de alguno de los requisitos** previstos en las convocatorias para darles acceso inmediato a la jurisdicción del Estado.

En el juicio **SUP-JDC-872/2017**, resuelto el cinco de octubre de dos mil diecisiete, el actor impugnó el acuerdo del CG del INE que contenía **la convocatoria** para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República, senadurías o



diputaciones federales por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral 2018-2019.

El actor **manifestó en su demanda, el interés de participar** como aspirante a una candidatura independiente al cargo de **senador de la República por el estado de Sinaloa** y planteó agravios en contra de los plazos previstos en la convocatoria y del tipo de mecanismo que se implementaría para recabar las cédulas de apoyo de la ciudadanía.

La demanda fue admitida y el caso fue analizado en el fondo, sin exigir la existencia de algún acto posterior dictado por un órgano previsto en la convocatoria que le impidiera participar. Al igual que en el caso citado en el párrafo anterior, se garantizó el acceso a la justicia.

b) Estudio del requisito de nacionalidad

A mi juicio, las restricciones establecidas en los artículos 100, numeral 2, inciso a), de la LEGIPE y 9, párrafo 1 del Reglamento del INE, así como la base tercera, numeral 1, y base cuarta numeral 10, de las convocatorias para designar consejerías de diversos OPLE son inconstitucionales, por los motivos que desarrollaré a continuación.

La medida en examen no supera el test de proporcionalidad porque, aun cuando busca un fin constitucional, no es idónea y, por lo tanto, no es proporcional. De ahí su invalidez y la necesidad de inaplicarla en el caso concreto.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

La porción normativa analizada deriva del mandato constitucional previsto en el artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución general que establece que *“el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”*.

La finalidad de esta restricción es salvaguardar el interés y la soberanía nacional. Por ello, la restricción se refiere a cargos en cuyo ejercicio se encuentren funciones estratégicas y prioritarias, o cuyo objetivo sea salvaguardar la soberanía, la independencia y la seguridad del Estado frente a amenazas externas.

Así, la Constitución general delega al Poder Legislativo la posibilidad de adoptar, en leyes secundarias, esta restricción cuando así lo considere necesario. Sin embargo, y, puesto que se trata de una restricción, el legislador se encuentra facultado para adoptarla en aquellos cargos o supuestos similares que no se encuentren expresamente previstos en la Constitución. Esto es, en aquellos cargos que impliquen realizar funciones estratégicas y prioritarias, o funciones destinadas a salvaguardar la soberanía del Estado.

De ahí, que la finalidad de la medida prevista en la Constitución y aplicable por el legislador reside en, justamente, proteger la



soberanía del Estado, impedir la injerencia de intereses de Estados extranjeros en asuntos nacionales o sobreponer el interés extranjero sobre el nacional.

Aun aceptando que la medida legislativa en examen tenga un fin constitucional, **en mi criterio, no es idónea para ese fin**, principalmente, porque las funciones inherentes a los CG de los OPLE no forman parte de áreas prioritarias ni estratégicas, ya que la definición de tales áreas tiene un significado vinculado con el desarrollo nacional, bajo una connotación económica, de conformidad con los artículos 25 y 28 de la Constitución que no aplican a las funciones encomendadas a los OPLE.

De un análisis de las funciones de las consejeras y consejeros de los OPLE no se advierte un posible riesgo para la soberanía nacional. Tampoco se advierte un riesgo de que, por medio de una persona, un Estado extranjero pueda inmiscuirse en cuestiones que atañen a la autoridad administrativa electoral local. Esto, porque sus funciones se limitan a garantizar, en sede administrativa, que los principios que rigen el derecho electoral sean respetados, así como a organizar los procesos electorales en el ámbito local.

En este sentido, existen garantías institucionales que permiten proteger los intereses nacionales de amenazas externas y que no residen en excluir a los mexicanos por naturalización del ejercicio amplio de sus derechos político-electorales, sobre todo si dicha restricción no nace expresamente del texto constitucional

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

y, en cambio, se contradice el derecho a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país.

Esto, sobre todo, porque los CG de los OPLE son órganos colegiados y, por tanto, sus decisiones no son individuales o unilaterales.

Por lo anterior, y, al no ser una medida idónea por no tutelar el interés público, considero que la porción normativa en estudio es inconstitucional, al no superar el juicio de proporcionalidad.

La medida está basada en situaciones históricas que ya no tienen vigencia

Adicionalmente, me parece importante destacar, que el artículo 32 de la Constitución general, cuyos orígenes se remontan a la Constitución de 1857, tenía por objetivo establecer diferencias entre personas mexicanas y extranjeras, con la finalidad de salvaguardar la seguridad y soberanía nacional.

El motivo que llevó a sentar estas diferencias en el texto constitucional fue que, en el pasado, se dieron casos en los que extranjeros situados en posiciones estratégicas traicionaron los intereses de México y, con ello, se puso en riesgo la independencia del país. Por esa razón se buscó evitar la injerencia extranjera en los asuntos nacionales⁴⁹.

⁴⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2010. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Porrúa.



Así, el artículo 32 de la Constitución general se explica por un contexto en el cual los extranjeros y las potencias internacionales intentaron tener injerencia en los asuntos internos del país. Asimismo, se aclara que, cuando se expidió esa norma, México era un país que acababa de obtener su independencia y, por lo tanto, debía implementar distintos tipos de medidas y políticas conocidas como de “construcción nacional” para afianzar su condición de país soberano⁵⁰.

Las políticas de “construcción nacional” son utilizadas por los Estados para generar un sentimiento común de identidad nacional, de lealtad y de patriotismo⁵¹. Así, en un contexto en el cual México acababa de adquirir su independencia y se encontraba continuamente amenazado por potencias extranjeras, fue necesario adoptar medidas que garantizaran **a)** un vínculo de lealtad y de identidad nacional entre la ciudadanía, y **b)** que los intereses extranjeros no tuvieran injerencia en los asuntos internos.

Estas medidas ya no se justifican en la actualidad, al menos para algunos cargos. Primero, porque en el contexto de superdiversidad⁵² e interconexión en el que nos encontramos ya no es sostenible pensar que existe solo una forma de

⁵⁰ Kymlicka, Will. 2000. “Nation-building and minority rights: Comparing West and East” en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, issue 2, págs. 183-212. Ver también Von Bogdandy, Armin et al. 2005. *State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches*, Max Plank Yearbook of United Nations Law, vol. 9, págs. 586-589.

⁵¹ Pogge, Thomas. 2005. *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona. págs. 155-188.

⁵² Cantle, Ted. 2012. *Interculturalism: the new era of cohesion and diversity*, Palgrave Macmillan, UK.

SUP-JDC-1078/2020 Y ACUMULADOS

mexicanidad y, por tanto, de pertenecer a México, dado que es un Estado multicultural.

En segundo lugar, debido al marco de reconocimiento y protección de los derechos humanos, no es factible sostener que existen diferentes tipos de mexicanos y reconocerles distintos derechos a unos y a otros.

En tercer lugar, las democracias tienen la obligación de actualizar sus normas jurídicas a los contextos actuales. Así, ciertos arreglos que, en el pasado y debido al contexto de ese momento, eran necesarios y se encontraban justificados, deben ser abandonados con el cambio en los contextos sociales. Este criterio ha sido adoptado de manera importante por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los países que recientemente han salido de regímenes comunistas o dictatoriales⁵³, o de conflictos internos⁵⁴.

Por último, considero que el sistema jurídico nacional debe adaptarse al contexto de superdiversidad actual, de forma que se reconozca la posibilidad de que una persona que no nació en México, pero adquirió la nacionalidad mexicana, pueda tener, igualmente, un arraigo o un sentimiento de identidad con la comunidad política en la cual ahora reside. Esto es, los contextos de superdiversidad implican reconocer que una persona puede tener múltiples identidades que no son incompatibles entre sí.

⁵³ *Zdanoka vs. Letonia; Ādamsons vs. Letonia; o Brike vs. Letonia*

⁵⁴ Ver, por ejemplo, *Sejdić and Finci vs. Bosnia-Herzegovina; Zomić vs. Bosnia-Herzegovina; Etxebarria y otros vs. España; Kavakçı vs. Turkey*



Se debe tener en cuenta que, en la actualidad, una persona puede tener vínculos con distintas comunidades políticas sin que ello implique la falta de lealtad hacia alguna de ellas. De hecho, algunos estudios empíricos han desmentido la creencia de que una persona que mantiene vínculos con otra comunidad política es menos leal y patriótica que una persona que no mantiene dichos vínculos⁵⁵.

Por ejemplo, las políticas multiculturales y de acomodo de las diferencias culturales en Canadá han generado un sentimiento de lealtad y de pertenencia entre las comunidades de inmigrantes y sus descendientes, de forma que continúan teniendo un vínculo con sus países de origen, a la vez que forman parte de la democracia canadiense y del proyecto multicultural de ese país⁵⁶. Estas políticas han sido impulsadas por el gobierno, trayendo resultados positivos tanto para el proyecto de nación como para el desarrollo de estas personas.

Por su lado, Suiza ha reconocido y aceptado los lazos que las tres distintas minorías de ese país tienen con sus países vecinos. En efecto, este país está situado entre Francia, Alemania e Italia, y las minorías de su población son francesas, alemanas e

⁵⁵ Ver, por ejemplo, Kymlicka, Will. 2010. "The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies" en *International Social Science Journal*, 61 (199), págs. 97-112; Adams, M. 2007. *Unlikely utopia: the surprising triumph of Canadian pluralism*. Viking, Toronto; Baubock, Rainer. 2002. "Farewell to multiculturalism= Sharing values and identities in societies of immigration" en *Journal of International Migration and Immigration*, 3 (1), págs. 1-6; Bloemraad, I. 2006. *Becoming a citizen: incorporation of immigrants and refugees in the United States and Canada*, Universidad de California, Berkeley.

⁵⁶ Ver Ferguson, Barry *et al.* 2009. "Social Cohesion in Canada" en *The Tocqueville Review*, vol. XXX, no. 2; Kymlicka, Will. 2003. "Multicultural states and Intercultural citizens", en *Theory and Research in Education*, Sage Publications, vol. 1 (2), págs. 147-169.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

italianas. Cada una de estas minorías tiene fuertes vínculos con sus países de origen, sin que ello haya quebrantado la cohesión social de Suiza, ni debilitado su democracia⁵⁷.

Estas minorías no han actuado como una “*quinta columna*”, ni traicionado los intereses de Suiza en beneficio de sus países de origen.

La evidencia de países que han reconocido y aceptado la posibilidad de que una persona tenga múltiples identidades nacionales ha mostrado que esto genera más confianza entre su ciudadanía y, por lo tanto, refuerza la sensación de pertenencia, de forma que sus ciudadanos sienten mayor compromiso hacia ese país⁵⁸.

Como consecuencia, considero que no se debe distinguir la calidad de una persona mexicana en función de su nacimiento en México o de su adquisición de la nacionalidad por naturalización, pues es suficiente con que tenga la calidad de persona mexicana, sin distinción. En el caso concreto, el requisito establecido en la normativa que se analiza no garantiza la idoneidad de la persona para ocupar una consejería de los OPLE, como tampoco su correcto desempeño en el cargo. En todo caso, un correcto desempeño se puede garantizar con otras cualidades, tales como la capacidad, experiencia y trayectoria,

⁵⁷ Ver Steiner, J. 2001. “Switzerland and the European Union: A puzzle” en Keating, M. y KcGarry, J. (eds.). *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford University Press, págs. 137-154.

⁵⁸ Ver Taylor, Charles. 2012. Interculturalism or multiculturalism? En *Philosophy and Social Criticism*, vol. 38, no. 4-5. págs. 413-423.



preparación académica, responsabilidad, compromiso, imparcialidad e independencia, entre otras.

La medida atenta en contra del libre desarrollo de las personas

En mi opinión esta restricción atenta en contra del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Tal y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁹, el derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende el derecho de toda persona a elegir, de manera libre y autónoma, su proyecto de vida.

La normativa analizada atenta en contra del libre desarrollo de la personalidad, porque condiciona ciertos derechos político-electorales a tener, exclusivamente, la calidad de mexicano por nacimiento.

Esta exigencia implica que una persona debe renunciar a un proyecto de vida en el que se desarrolle como consejero electoral de un OPLE, solo porque no nació en México, aunque haya adquirido la nacionalidad por naturalización.

Al condicionar la posibilidad de aspirar a una consejería de un OPLE, a tener la calidad de nacional por nacimiento, se le

⁵⁹ Ver la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno Tomo XXX, diciembre de 2009. pág. 7. Tesis Aislada (Civil, Constitucional) Registro N° 165822.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

impone a la persona una exigencia sobre un hecho que no dependió del ejercicio de su voluntad (el nacimiento), frente a otro hecho que sí implicó el ejercicio pleno de su capacidad de decisión (la adquisición de la ciudadanía mexicana por naturalización), lo cual incide injustificadamente en el libre desarrollo de la personalidad.

De esta forma, considero que un Estado multicultural debe reconocer y acomodar las distintas identidades de las personas. Asimismo, debe reconocer que las personas pueden sentirse identificadas y pertenecientes a más de una comunidad política, sin que tengan que pagar un alto costo, y sin que su calidad de nacido en un país extranjero justifique un menoscabo en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.

c) Alcance de la inaplicación de normas decretada

En mi concepto, la inaplicación de normas que se decreta en la sentencia debe tener efecto respecto de todas las convocatorias que fueron aprobadas en el acuerdo impugnado y no limitarse a la convocatoria para las consejerías del OPLE de la Ciudad de México.

Sostengo lo anterior, porque, si bien, uno de los demandantes, César Ernesto Ramos Mega, señala expresamente su interés en participar en el proceso selectivo para el OPLE de la Ciudad de México, el otro demandante, Jorge David Aljovín Navarro, no señala en cuál de los procesos selectivos convocados tiene



**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

interés en participar. Es cierto que su credencial para votar presenta un domicilio en la ciudad de México, pero de ello no se sigue, indudablemente, que pretenda participar en la integración del OPLE de esta ciudad, o que exista alguna circunstancia que lo habilite para participar en alguno de los otros OPLE para los que se aprobaron las convocatorias respectivas.

En todo caso, ante la falta de claridad en ese aspecto, se debería requerir al actor que aclarara su demanda, pero al resolver el caso como un asunto urgente, ese posible requerimiento fue obviado.

En consecuencia, estimo que no se debe limitar el efecto de la sentencia, ya que se podría traducir en el perjuicio del demandante Jorge David Aljovín Navarro, pues con los elementos que obran en el expediente no es posible concluir de manera categórica, que aspira a integrar específicamente el OPLE de la Ciudad de México.

Por otra parte, el trato equitativo hacia el resto de las y los potenciales participantes que se encuentren en la misma situación que los actores (ser mexicanos con carta de naturalización y estar interesados en participar), también obliga a que el efecto de la sentencia sea expansivo en beneficio de esas personas que, en principio, estarían impedidas para ello por no ser mexicanas o mexicanos por nacimiento.

**SUP-JDC-1078/2020
Y ACUMULADOS**

Determinar, como lo decidió la mayoría, que los efectos de la inaplicación decretada deben circunscribirse a los demandantes y a la convocatoria correspondiente a la Ciudad de México, implica la pervivencia de una norma legal, en el resto de las convocatorias, que resulta constitucionalmente inválida, por no ser idónea y por ser contraria al principio de igualdad y al mandato de no discriminación. Esto implica una violación ulterior al principio de igualdad.

Los motivos señalados, algunos de ellos similares a los que sostuve en el voto concurrente que emití al resolver el juicio **SUP-JDC-134/2020**, me llevan a acompañar el sentido de la sentencia, aunque no comparta todas las consideraciones sostenidas en ella ni sus efectos limitados.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.