



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SUP-JDC-134/2020,
SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-
146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-
JDC-148/2020 Y SUP-JDC-153/2020,
ACUMULADOS

ACTORES: JORGE DAVID ALJOVÍN
NAVARRO Y OTROS

RESPONSABLE: JUNTA DE
COORDINACIÓN POLÍTICA DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIADO: XAVIER SOTO
PARRAO, MARIANO ALEJANDRO
GONZÁLEZ PÉREZ, VIOLETA
ALEMÁN ONTIVEROS, JAIME
ARTURO ORGANISTA MONDRAGÓN
Y ROBERTO JIMÉNEZ REYES

Ciudad de México, a veintiséis de febrero de dos mil veinte.

SENTENCIA

Que **inaplica**, al caso concreto, diversas disposiciones legales y **modifica** la Convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación.

ÍNDICE

| | |
|-------------------|----|
| RESULTANDO | 2 |
| CONSIDERANDO..... | 3 |
| RESUELVE..... | 65 |



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:
- 2 **a. Reforma electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que se encontró, la modificación al artículo 41 que dispuso la creación del Instituto Nacional Electoral.
- 3 **b. Primera designación de integrantes del Consejo.** El tres de abril de dos mil catorce, el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, designó al Consejero Presidente, consejeros y consejeras electorales que integrarían el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por periodos escalonados de tres, seis y nueve años, según lo dispuesto por el artículo QUINTO transitorio de la reforma constitucional referida con antelación.
- 4 En lo que al caso interesa, la consejera electoral Pamela San Martín Ríos y Valles y los consejeros electorales Marco Antonio Baños Martínez, Enrique Andrade González y Benito Nacif Hernández fueron designados para un periodo de seis años, el cual concluiría el tres de abril de dos mil veinte.
- 5 **c. Convocatoria.** El trece de febrero del año en curso, se publicó en la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, el acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la Convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y al



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación.

- 6 **II. Juicios ciudadanos.** En contra de dicho acuerdo, se promovieron diversas demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 7 **III. Registro y turno a ponencia.** Mediante acuerdos de diecisiete, diecinueve, veinte y veinticuatro de febrero del año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar y registrar los expedientes SUP-JDC-134/2020, SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020 y SUP-JDC-153/2020, así como turnarlos a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos de artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 8 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó tener por radicados los expedientes, los admitió y declaró cerrada su instrucción.

CONSIDERANDO

- 9 **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 a fin de controvertir un acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dentro del proceso de designación de consejeros y consejeras electorales del Consejo General de Instituto Nacional Electoral.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 10 Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 17; 41, párrafo segundo, Base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Federal; 184; 185; 186, fracción III, incisos a) y c); y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, numeral 1; 6, numeral 3; 79, numeral 2; 80, numeral 1, inciso f); y 83, numeral 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 11 **SEGUNDO. Acumulación.** Del análisis de las demandas se advierte que existe conexidad de la causa, toda vez que en los juicios se controvierte el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la Convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación.
- 12 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 de los juicios ciudadanos SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020, y SUP-JDC-153/2020 al diverso SUP-JDC-134/2020, por ser este el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.
- 13 En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos de los expedientes acumulados.



- 14 **TERCERO. Causales de Improcedencia.** La autoridad señalada como responsable, estima que se actualiza la causal de improcedencia relacionada con la falta de interés jurídico, en atención a que los justiciables no acreditan que se les impida su participación en el procedimiento.
- 15 Es **infundada** la improcedencia invocada.
- 16 Esto es así, en atención a que no es necesario un pronunciamiento del Comité Técnico de Evaluación en torno a si no cumplen con alguno de los requisitos establecidos en la misma, para que se actualice su interés jurídico.
- 17 Esto, en atención a que las bases contenidas en la convocatoria identificadas como ETAPA PRIMERA, apartado 2, relacionadas con el *inciso g)*, que demanda la presentación de una carta con firma autógrafa (conforme al formato publicado en el microsítio), en la que bajo protesta de decir verdad, la persona interesada manifieste que cumple o que no actualiza diversos aspectos¹; así como también el *inciso h)*, que requiere una carta con firma autógrafa de aceptación de las bases, procedimientos y actos derivados de la convocatoria (conforme al formato publicado), constituyen exigencias de tipo

¹ - Tener ciudadanía mexicana por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad, así como estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; - No haber sido condenada por delito alguno salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; - Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; - No haber sido registrada como candidata o candidato a cargo alguno de elección popular durante los cuatro años anteriores a la designación; - No desempeñar, ni haber desempeñado, cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; - No haberse desempeñado como Secretaria o Secretario de Estado, ni Fiscal General de la República, ni Procuradora o Procurador de Justicia o Fiscal Estatal, subsecretaria o Subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o sus equivalentes en alguna entidad federativa; Jefa o Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, ni Gobernadora o Gobernador, ni Secretaria o Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local, durante cuatro años previos; - No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni de su equivalente a nivel local durante el último proceso electoral federal o local ordinario.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

autoaplicativo, que para su surtimiento no requieren la negativa del registro del participante.

- 18 Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las normas autoaplicativas se identifican con la individualización incondicionada, al ser imperativos que imponen obligaciones al gobernado por el simple hecho de entrar en vigor, sin necesidad de que se actualice alguna condicionante.
- 19 Por el contrario, las normas heteroaplicativas guardan correspondencia con la individualización condicionada, y estas se distinguen porque las obligaciones de hacer o de no hacer, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que, para actualizar el supuesto perjuicio o afectación se requiere de un acto diverso que condicione su aplicación, ya sea administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular, de tal manera que la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento².
- 20 En esa misma línea, este órgano jurisdiccional ha referido que cuando se pretenda cuestionar una norma en la que se crea, modifica o extingue una obligación o derecho, cuyos destinatarios se encuentran en una situación jurídica determinada, los sujetos vinculados por esa previsión cuentan con distintos momentos para controvertirla a través de los medios de impugnación correspondientes, cuya oportunidad estará condicionada a la afectación concreta que se causa.³

² Véase la jurisprudencia del pleno, de rubro: LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, julio de 1997.

³ Véase la resolución correspondiente al juicio SUP-JDC-35/2019, resuelto en sesión pública de seis de marzo del dos mil diecinueve.



- 21 Bajo tales parámetros, y en consonancia con lo previamente razonado, se estima que las disposiciones antes citadas que demandan la presentación de documentos en la que las y los aspirantes protesten que cumplen con las exigencias legales para ocupar la consejería, así como que aceptan las bases, procedimientos y actos derivados de la convocatoria, implica un acto inmediato de aplicación que afecta el derecho a integrar la autoridad en materia electoral. Esto es así, ya que al no presentar los requisitos con las exigencias antes señaladas o no aceptar la multicitada convocatoria en los términos de su publicación, por encontrarse formal y/o materialmente impedido para hacerlo, bien pudiera constituir la irremediable negativa del registro.
- 22 También resulta **infundada** la causal de improcedencia relacionada con que los presentes juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no son la vía para combatir actos de naturaleza parlamentaria, como lo es la emisión de la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- 23 Esto es así, ya el acto que se analiza desde luego que sí es de naturaleza electoral, pues implica la integración de autoridades electorales administrativas de carácter nacional, en los términos que mandata el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 24 **CUARTO. Requisitos de procedencia.** Los medios de impugnación en estudio reúnen los requisitos de forma, de procedencia y los presupuestos procesales⁴, como se explica a continuación:

⁴ 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-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 25 **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.
- 26 **b) Oportunidad.** Las demandas fueron presentadas de manera oportuna, toda vez que, el acto impugnado se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el pasado trece de febrero de dos mil veinte, por lo que el plazo para impugnar corrió del diecisiete al veinte del mes y año en curso, tomando en cuenta que el acto en cuestión surtió sus efectos plenos al día siguiente de su publicación.
- 27 Por tanto, si los escritos de demanda fueron presentados entre el diecisiete y el veinte, resulta incuestionable que se presentaron dentro del plazo legal a que previene la ley procesal electoral, tal y como se esquematiza en el siguiente cuadro:

| FEBRERO 2020 | | | | | | |
|--|---|--------------|---------------|---|--------------------|---|
| Jueves 13 | Viernes 14 | Sábado 15 | Domingo 16 | Lunes 17 | Martes 18 | Miércoles 19 |
| Publicación de la Convocatoria | Surte efectos | Inhábil | Inhábil | Día 1 del plazo | Día 2 del plazo | Día 3 del plazo |
| | | | | Presentación de las demandas (1) y (2) | | Presentación de las demandas (3) y (4) |
| Jueves 20 | Los números de expedientes son los siguientes: | | | | | |
| Fenece el plazo | (1) SUP-JDC-134/2020 | | | (4) SUP-JDC-148/2020 | | |
| Presentación de las demandas (5) y (6) | (2) SUP-JDC-153/2020 | | | (5) SUP-JDC-146/2020 | | |
| | (3) SUP-JDC-140/2020 | | | (6) SUP-JDC-147/2020 | | |



- 28 **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 la causa, de conformidad con lo precisado en líneas precedentes.
- 29 **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.
- 30 En vista de lo expuesto, lo conducente es entrar al estudio de fondo de los agravios planteados por los recurrentes.
- 31 **QUINTO. Estudio de fondo.** En las demandas de juicios ciudadanos, los enjuiciantes cuestionan, indistintamente, la constitucionalidad y legalidad del acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, al sostener que, los requisitos dispuestos en la convocatoria los excluye de manera injustificada del proceso.
- 32 Específicamente, controvierten los apartados de la Convocatoria que fueron aprobados en los siguientes términos:

"ETAPA PRIMERA. DEL REGISTRO DE LAS Y LOS ASPIRANTES

1. *Las y los aspirantes de esta Convocatoria deberán cumplir y acreditar de manera debida, fehaciente y oportuna los requisitos siguientes:*



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

a) *Ser ciudadano o ciudadana por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.*

(...)

d) *Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;*

(...)

j) *No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.*

[...]

33 Los promoventes sostienen que, debe invalidarse la referida convocatoria, en los puntos señalados, al exigir el cumplimiento de requisitos irracionales, desproporcionales y que, se imponen como restricciones que afectan sus derechos a participar en los asuntos políticos del país, en condiciones de igualdad y, a desempeñar trabajos lícitos y funciones públicas, a partir de los argumentos específicos siguientes:

i) Se excluye de manera injustificada a los ciudadanos mexicanos por naturalización, creando una categorización discriminatoria entre mexicanos de primera y de segunda clase.

ii) Se coloca en desventaja a las personas que no estuvieron en posibilidad de tramitar el título profesional por encontrarse en condiciones económicas de desventaja, además de que la antigüedad exigida en la obtención del grado no es un elemento



que acredite, por sí mismo, la capacidad para desempeñar la función especializada.

iii) Restringir la participación de integrantes del Servicio Profesional Electoral no abona a la observancia y consecución de los principios constitucionales de independencia y profesionalización de la autoridad electoral, pues se trata de funcionarias y funcionarios con capacidad acreditada para el desempeño de la función electoral, aunado a que la Sala Superior ya ha decretado la inconstitucionalidad de dicha exigencia legal en procesos de selección de integrantes de organismos públicos electorales locales.

- 34 Conforme a lo anterior, previo a dar contestación a los planteamientos de los justiciables, respecto a alcance de los requisitos de elegibilidad precisados, conviene tener presente el marco jurídico que resulta aplicable.

A. Principios que rigen la función de la autoridad electoral

- 35 Como parte del Título Segundo de la Constitución Federal relativo a la Soberanía Nacional y la Forma de Gobierno del Estado Mexicano, el artículo 41 constitucional, dispone que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, las cuales corresponde organizar, según lo dispuesto en la base V, al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales, función en la cual, serán

**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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

- 36 El texto constitucional reconoce al propio Instituto como un órgano autónomo, dotado de personalidad y patrimonio jurídico propio, autoridad en la materia, independiente en la toma de decisiones y en su funcionamiento, así como profesional en su desempeño; y en cuya integración participan el Poder Legislativo Federal, los partidos políticos y la ciudadanía conforme con los procedimientos previsto tanto en la misma constitución, como en la legislación correspondiente.
- 37 Constitucionalmente, corresponde al Instituto Nacional Electoral, entre otras funciones exclusivas, las tocantes a:
- La capacitación electoral;
 - Geografía electoral, determinación de distritos y secciones;
 - Padrón y listas nominales de electores;
 - Reglas en materia de resultados preliminares, observación electoral, impresión y producción de materiales;
 - Fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos y de candidaturas;
 - Administración y asignación de tiempos en radio y televisión;
 - Acceso a prerrogativas de los partidos políticos en contiendas federales;
 - Preparación, desarrollo de jornada, y cómputo de resultados, igualmente de autoridades federales; y,



- Atraer o asumir el desarrollo de las atribuciones que correspondan desarrollar a los organismos públicos locales electorales, por cuanto a las elecciones de autoridades estatales.
- 38 El órgano máximo de dirección del Instituto es el Consejo General el cual se compone por diez integrantes y por una persona que ocupará su presidencia, quienes durarán en su encargo nueve años.
- 39 Es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la que reconoce en su artículo 44, las atribuciones que corresponden al Consejo General, entre las que se encuentran:
- Aprobar los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de las facultades de la autoridad electoral;
 - Vigilar la integración y funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer de las actividades de estos y de los informes que estimen necesarios;
 - Designar a la o el titular de la Secretaría Ejecutiva, a los directores ejecutivos y de unidades técnicas, a los integrantes y presidentes, de los organismos electorales estatales, y a los consejeros electorales locales, por votación requerida por la propia disposición;
 - Vigilar las actividades de los partidos políticos, así como la entrega de las prerrogativas que les correspondan;
 - Conceder y cancelar el registro a partidos políticos nacionales;



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- Vigilar que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo en radio y televisión;
- Aprobar el calendario de los procesos electorales federales;
- Determinar los topes máximos de gastos en las elecciones de integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión y la presidencia de la república;
- Conocer y resolver los informes que rinda la Comisión de Fiscalización;
- Registrar candidaturas a la presidencia de la República;
- Cómputo de elección de senadurías por el principio de representación proporcional y asignación de escaños y curules de las cámaras por el mismo principio; y,
- Acordar el ejercicio de la facultad para atraer o asumir, total o parcialmente, la organización de los procesos electorales de las autoridades de las entidades federativas.

40 De lo anteriormente expuesto es posible concluir, en principio que la Constitución Federal prevé el establecimiento de un organismo autónomo, ajeno a la intervención e injerencia de los restantes poderes constituidos, cuya función exclusiva es la de organizar las elecciones de las autoridades del Estado mexicano, atendiendo a los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, legalidad, máxima publicidad y certeza.

41 Esencialmente, será a través del Consejo General como el Instituto Nacional Electoral ejercerá las principales atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas y las que resultan de mayor



incidencia y trascendencia en el desarrollo de las contiendas electorales, como es el caso de definir la geografía electoral del territorio nacional, la entrega y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la asignación administración y vigilancia de los tiempos en radio y televisión, el registro de candidaturas, entre otros.

- 42 Se trata de un órgano 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.

B. Selección de integrantes del Consejo General

- 43 Las consejeras y consejeros del órgano de dirección, serán elegidos mediante un procedimiento previsto en el artículo 41 constitucional, en el cual, compete a la Cámara de Diputados emitir el acuerdo que contenga la convocatoria para la elección respectiva, la definición de las etapas del procedimiento, así como la designación de un comité técnico evaluador integrado por siete personas de reconocido prestigio, propuestas por la Junta de Coordinación Política de la propia Cámara (tres), por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (dos), y por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- 44 A este comité le corresponderá el evaluar el cumplimiento de los requisitos constitucional y legales, así como la idoneidad de los perfiles para ocupar las consejerías, y en base a ello, seleccionar a las y los mejor evaluados, para que sea el pleno de la Cámara de



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

Diputados la que determine, de entre las quintetas integradas por el comité, a las personas que habrán de ocupar la función electoral; siendo que, en caso de que no se alcance el consenso necesario, se procederá al método de insaculación entre los perfiles seleccionados, ya sea en la propia cámara baja o, en el último de los casos, por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

45 Propiamente, la Constitución Federal no refiere exigencias para ser integrante del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sino que, delega expresamente al legislador el establecimiento de los requisitos que deberán reunir las y los interesados.

46 En este sentido, el artículo 38 numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que, entre otros requisitos, las y los consejeros del Instituto Nacional Electoral deben satisfacer los siguientes:

- Ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permita el desempeño de sus funciones;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso;
- Haber residido en el país durante los últimos dos años;



- No ocupar alguna Secretaría de Estado, ni la Fiscalía General de la República o de alguna entidad, alguna subsecretaría, la oficialía mayor de la autoridad administrativa, la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, o alguna gubernatura, a menos que se separen del encargo con cuatro años de anticipación a la designación;
- No haber sido registrado a alguna candidatura, ni haber desempeñado cargo de elección popular o de dirección partidista, en los cuatro años previos a la designación; y,
- No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

47 De igual forma, el artículo 39, numeral 2, dispone que las consejeras y consejeros integrantes del Consejo General, así como la persona que ocupe la presidencia, deberán desempeñar su función con autonomía y probidad, además de que no podrán utilizar la información reservada o confidencial que dispongan en razón de su cargo, ni divulgarla por cualquier medio.

48 Lo anterior permite advertir, en primer término, que el texto constitucional no dispone de requisitos para ocupar alguna de las consejerías del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 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.

49 En esencia se aprecia que los requerimientos dispuestos por el legislador se encuentran dirigidos a acreditar un mínimo de edad, un

**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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 la autoridad electoral nacional.

50 En todo caso, corresponderá a un comité de especialistas el verificar la idoneidad para el desempeño del cargo de las y los aspirantes a las consejerías, para el efecto de proponer a la Cámara de Diputados a aquellas y aquellos que resulten los mejor evaluados en el procedimiento, y que entre estos perfiles se seleccione a aquellos que habrán de integrar el Consejo General.

I. Exigencia relativa a la ciudadanía por nacimiento.

51 En la especie, Jorge David Aljovín Navarro reclama la inconstitucionalidad e inconveniencia del requisito dispuesto en la convocatoria —que replica el dispuesto en el inciso a), numeral 1, del artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—, 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 nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

52 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.



- 53 Es **fundado** el reclamo pues, el requisito requerido para ser consejera o consejero electoral del Instituto Nacional Electoral, consistente en ser mexicano por nacimiento, dispuesto en la fracción a), del numeral 1, del artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —que fue recogido en la convocatoria—, resulta excesivo al limitar, de manera injustificada, el derecho a participar y desempeñar la función electoral, a las personas mexicanas por naturalización.
- 54 En este caso, este órgano jurisdiccional estima que la finalidad de que sean ciudadanas y ciudadanos que acrediten lazos sólidos con el estado mexicano, las que integren el máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional, sin ningún tipo de injerencias, sumisión o compromiso con Estados extranjeros; se puede alcanzar de igual forma, al seleccionar a algún aspirante mexicano por nacimiento o por naturalización, ante la existencia y exigencia de diversos requisitos que acrediten la independencia en el desempeño de la función.
- 55 Por ello, esta Sala Superior no encuentra elementos objetivos y razonables que permitan justificar la distinción que genera la exigencia prevista en el inciso a), numeral 1, del artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento y los que lo sean por naturalización, según se expone a continuación.

A. Características y distinciones de nacionalidad mexicana por naturalización.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 56 La nacionalidad puede ser entendida como la institución a través de la cual se relaciona una persona con el Estado de una manera originaria o derivada, distinguiéndose como elemento central el Estado Soberano al que corresponde establecer el vínculo y el sujeto al cual se le reconoce como un atributo
- 57 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.
- 58 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que⁵ “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”⁶.
- 59 “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

⁵ 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.

⁶ Párrafo 136.



responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, la nacionalidad es un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos”⁷.

60 “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”⁸.

61 Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 30, establece que la nacionalidad mexicana puede adquirirse a través de dos modalidades: por nacimiento o por naturalización.

62 La Norma Fundamental dispone que son mexicanos por nacimiento aquellas personas que nazcan en el territorio nacional o en embarcaciones o aeronaves mexicanas.

63 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.

⁷ Párrafo 137.

⁸ Párrafo 141.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**



- 64 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.
- 65 En ese sentido, en la Ley de Nacionalidad se desarrollan las formalidades que han de cumplir quienes se interesen por adquirir la nacionalidad mexicana.
- 66 De conformidad con el artículo 19 del mencionado ordenamiento, el extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:
- a. Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;
 - b. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17⁹ de este ordenamiento;
 - c. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y

⁹ Artículo 17.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior.

Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento.



d. Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20¹⁰ de esa Ley.

67 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."

68 Ahora, el artículo 32 de la Constitución delega a la Ley la regulación de los derechos que el Estado Mexicano otorga a los mexicanos que

¹⁰ Artículo 20.- El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

I. Bastará una residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado:

a) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento. Quedarán exentos de comprobar la residencia que establece la fracción I, aquellos descendientes en línea recta en segundo grado de un mexicano por nacimiento, siempre que no cuente con otra nacionalidad al momento de la solicitud; o bien no le sean reconocidos los derechos adquiridos a partir de su nacimiento;

b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento;

c) Sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, o

d) A juicio de la Secretaría, haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. En casos excepcionales, a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud. No será necesario que el domicilio conyugal se establezca en territorio nacional, cuando el cónyuge mexicano radique en el extranjero por encargo o comisión del Gobierno Mexicano.

En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio, permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y

III. Bastará una residencia de un año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados, así como de menores descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de mexicanos.

Si los que ejercen la patria potestad no hubieren solicitado la naturalización de sus adoptados o de los menores, éstos podrán hacerlo dentro del año siguiente contado a partir de su mayoría de edad, en los términos de esta fracción.

La Carta de Naturalización producirá sus efectos al día siguiente de su expedición.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

posean otra nacionalidad y el establecimiento de normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

- 69 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.
- 70 A partir de los instrumentos jurídicos de derecho internacional que se han citado, en armonía con lo dispuesto por la propia Constitución Mexicana, 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 nacionalidad¹¹.
- 71 Asimismo, la propia Constitución 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.
- 72 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

¹¹ Al respecto, véase la sentencia SUP-JDC-421/2018.



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.

B. Funciones reservadas constitucionalmente a mexicanos por nacimiento.

73 Ahora bien, el artículo 32 del texto constitucional 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.

74 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.

75 En este sentido, el texto fundamental demanda la ciudadanía mexicana por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, entre los que se encuentran:

- a. 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).



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- b. Fiscal General de la República (artículo 102).
- c. Secretarios de Despacho (artículo 91).
- d. Gubernaturas de los Estados, diputaciones de Congresos locales y magistraturas de los poderes Judiciales estatales (artículo 116).
- e. 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).
- f. Integrantes del ejército mexicano, la Armada y la Fuerza Aérea, así como determinados cargos de la Marina mercante (artículo 32), entre otros.

76 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.

77 En este sentido se aprecia que 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.



- 78 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, sin embargo, el ejercicio de dicha atribución debe resultar armónico y consecuente con el deber impuesto a todas las autoridades del Estado mexicano, dispuesto en el artículo 1 constitucional de promover y garantizar el ejercicio de los derechos humanos.
- 79 Al respecto, 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 reconocidos tanto en la propia constitución 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.
- 80 El Alto Tribunal 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 principios¹².

¹² En particular el amparo en revisión 664/2008, resuelto por la Segunda Sala.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 81 En ese sentido, la Suprema Corte 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 propio numeral, lo que constituye el principio de igualdad que debe imperar entre los gobernados.
- 82 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.
- 83 En ese mismo orden de ideas, la Primera Sala de ese Alto Tribunal¹³ 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, cuando éstas se establezcan, el juzgador debe analizar si el legislador tomó en cuenta ciertos factores que le darán validez constitucional a la norma.

¹³ "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". Tesis 1ª./J.55/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIV, septiembre de 2006, p. 75.



- 84 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.
- 85 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.

C. Análisis de validez de reserva para integrantes del Consejo General.

- 86 Ahora bien, siguiendo la metodología utilizada, tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio de rubro: **"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO**



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

FUNDAMENTAL”,¹⁴ como por esta propia Sala Superior, en la tesis; “CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO”,¹⁵ para analizar las medidas legislativas que pudieran tener incidencia en un derecho fundamental, se procede a identificar, en primer término, si la medida impacta o afecta el derecho reclamado.

87 En este sentido, se estima que la exigencia dispuesta en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual se replica en la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales, en la ETAPA PRIMERA. DEL REGISTRO DE LAS Y LOS ASPIRANTES, apartado 1, inciso a); así como apartado 2, inciso g), que reserva los cargos de integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, incide en el derecho de Jorge David Aljovín Navarro a participar en el proceso de selección de consejeras y consejeros de la autoridad electoral, toda vez que a pesar de ser ciudadano mexicano, lo excluye del cargo público al haber adquirido la nacionalidad por naturalización a partir del dieciséis de agosto de dos mil doce, según se aprecia de las constancias agregadas a la demanda.

88 De esta forma, resulta evidente que la restricción impuesta en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, incide en la esfera jurídica del promovente, pues efectivamente el enunciado normativo impugnado

¹⁴ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 915.

¹⁵ Véase la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 9, número 18, 2016, páginas 74 y 75.



establece una restricción o diferenciación, relativa a que solo quienes cuenten con la nacionalidad mexicana por nacimiento, pueden ocupar el cargo de consejera o consejero electoral, medida que excluye de dicha posibilidad a los y las mexicanas por naturalización.

i. Fin constitucionalmente válido

89 A juicio de esta autoridad, se justifican las razones por las cuales se establece una diferenciación, toda vez que la restricción persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

90 En efecto, como se ha destacado en apartados previos, de conformidad con la Constitución Federal, en su artículo 41, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía, en los términos que ordene la ley.

91 La función primordial del Instituto Nacional Electoral es la organización de las elecciones, 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 la Nación.

92 Ciertamente, de conformidad con el texto constitucional, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y este la ejerce a través de los Poderes de la Unión y de las entidades federativas. A su vez, la renovación de dichos poderes se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, elecciones que compete organizar al Instituto Nacional Electoral en conformidad con

**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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

- 93 Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶ 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.
- 94 En ese mismo orden de ideas, esta Sala Superior ha determinado¹⁷ que el Instituto Nacional Electoral es un órgano autónomo que tiene asignadas las funciones estatales de organizar comicios federales y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad orienten la actividad de la autoridad electoral.
- 95 En ese contexto, se ha considerado que, toda vez que el Instituto Nacional Electoral es un organismo autónomo al cual, conforme con

¹⁶ Véase la jurisprudencia de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO". [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Noviembre de 2005; Pág. 111. P./J. 144/2005.

¹⁷ Véase la tesis V/2013, de rubro: "CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU INTEGRACIÓN INCIDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORA". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 29 y 30.



el orden constitucional, le están asignadas funciones torales para el Estado y la sociedad en general, es necesaria la adecuada integración de su Consejo General, para el cumplimiento de los principios rectores del proceso electivo.

- 96 Asimismo, este Tribunal 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 independencia¹⁸.
- 97 En síntesis, la organización de las elecciones es una función estatal de alta relevancia para la propia subsistencia del régimen democrático mexicano, en ese sentido, resulta necesaria la adopción de disposiciones que permitan asegurar, en la medida de lo posible, que los principios rectores de dicha función serán observados, más aún si se trata de las ciudadanas y ciudadanos que conforman el órgano de dirección de la autoridad electoral.
- 98 Una manera de garantizar dichos mandatos es mediante la imposición de requisitos a las personas que busquen ocupar un puesto de consejera o consejero en el Instituto Nacional Electoral, pues ello aporta a que se seleccionen aquellos perfiles que puedan cumplir con las atribuciones del cargo en estricto apego a la Constitución y las leyes.
- 99 Sentadas estas bases, es dable concluir que el requisito legal que nos ocupa persigue una finalidad constitucionalmente relevante.

¹⁸ 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 (LÉGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y SIMILARES)". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 34 y 35.

**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 100 Ciertamente, restringir el acceso del cargo de consejera o consejero electoral a aquellas personas que posean la nacionalidad mexicana por nacimiento busca garantizar que quienes lleguen al cargo puedan conducirse con apego a los principios rectores de la función electoral, es decir, se prefieren perfiles de los cuales sea posible presumir que pueden ejercer la función bajo esos parámetros.
- 101 Así, sobre 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.
- 102 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.
- 103 Así las cosas, si los y las consejeras que integran el Instituto Nacional Electoral tienen la importante función de asegurar el debido desarrollo del mecanismo de renovación de los poderes a través de los cuales se ejerce la soberanía nacional, la correcta selección de las personas que ostentan dichos puestos es de relevancia constitucional, por lo que la imposición del requisito cuya validez se analiza persigue una



finalidad constitucionalmente válida, como es el preservar que la actuación de las y los integrantes del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, garantice la observancia de los principios del sistema democrático constitucional.

ii. Idoneidad de la medida

- 104 Este órgano jurisdiccional estima que la reserva de las consejerías del Consejo General del Instituto Nacional Electoral a ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento es una medida idónea para alcanzar la finalidad perseguida por el legislador, que es la de garantizar que los integrantes del órgano de dirección cuenten con lazos de identidad que los vincule con los principios democráticos del estado mexicano, y que su desempeño resulte ajeno a intereses de gobiernos o países extranjeros.
- 105 En efecto, como previamente quedó referido la limitante dispuesta en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales posibilita que ciudadanas y ciudadanos mexicanos nacidos en territorio nacional o en embarcaciones o aeronaves mexicanas, o quienes sean hijas o hijos de madre y/o padre mexicanos.
- 106 De esta manera, el exigir que sean ciudadanas o ciudadanos mexicanos por nacimiento los que accedan a la consejería del órgano electoral, posibilita, razonablemente, que funciones trascendentes en el estado mexicano, como es la integración del órgano encargado de la dirección de la autoridad encargada de organizar las elecciones de las autoridades constitucionales, se vea libre de injerencias de actores de poder externos, que puedan llegar a incidir en su actuación al

**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

determinar cuestiones como la asignación de prerrogativas y tiempos en radio y televisión de los partidos políticos y el registro de las candidaturas a la presidencia de la República, entre otras muchas cuestiones que le competen definir al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- 107 En ese mismo sentido el legislador dispuso de restricciones a servidores públicos o funcionarios partidistas las cuales consideró que, de no separarse con antelación suficiente a la fecha de designación en la consejería, podían incidir en el debido e independiente desempeño de la función electoral.

iii. Necesidad de la medida

- 108 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 alega¹⁹.

- 109 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.

¹⁹ 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, consultable en la gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016.



- 110 De encontrarse, una medida alternativa que resulte igualmente idónea para preservar el fin constitucional, y que incida con menor intensidad en el derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador resulta inconstitucional.
- 111 Bajo tales parámetros se estima que la restricción y reserva impuesta en el inciso a), párrafo 1, del artículo 38, 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.
- 112 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.
- 113 Es así pues, la legislación nacional exige elementos suficientes para obtener la nacionalidad por naturalización que permiten tener



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

igualmente por presumiblemente acreditados lazos de lealtad y fidelidad de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por nacimiento.

- 114 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.
- 115 De igual forma, el mismo artículo 39 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales exige que las y los ciudadanos que aspiren a las consejerías del Instituto Nacional Electoral deben acreditar diversos requisitos con los cuales igualmente se obtendrían elementos que permitirían inferir que pueden ejercer el cargo con independencia e imparcialidad, sin estar sujetos a presiones de entes externos.
- 116 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, demostrar conocimientos especializados y profesionales de la materia, y tener una residencia efectiva en el país durante los dos últimos años, salvo que se trate de ausencias en servicios de la república.
- 117 De esta forma, se estima que la revisión integral de los restantes requisitos legales dispuestos en el artículo 38 de la ley general permite obtener información suficientemente objetiva para que las y los integrantes del comité de especialistas encargado 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.

118 Bajo esas condiciones, 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.

119 En consecuencia, resulta conforme a derecho el decretar la inaplicación, al caso concreto, de la reserva dispuesta en la fracción a), del párrafo 1, del artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo tocante a la exigencia de ser ciudadano mexicano por nacimiento, para ocupar el cargo de consejera o consejero del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

II. No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal.

120 Los accionantes alegan que el requisito establecido en artículo 38, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que se replica en sus términos en la Etapa Primera, apartado 1, inciso j), así como numeral 2, inciso g), de la Convocatoria impugnada, es inconstitucional.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 121 Ello, porque dicha restricción no se encuentra prevista en la Constitución sino en una Ley secundaria. Además, consideran que es violatorio del principio de igualdad y viola el derecho político-electoral de integrar la autoridad electoral nacional.
- 122 Además, aducen que se trata de una restricción que, si bien, está prevista en una Ley, es discriminatoria porque limita exclusivamente a los ciudadanos que integran el Servicio Profesional Electoral Nacional; no se encuentra basada en criterios razonables; y no atiende a un propósito útil y oportuno para satisfacer un interés público.
- 123 Así, desde su perspectiva, el requisito en comento vulnera su derecho de acceder a las funciones públicas de su país, reconocido en los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 124 El agravio es **fundado**, con sustento en las consideraciones y fundamentos que enseguida se exponen.
- 125 En su planteamiento, los justiciables esencialmente se quejan de la restricción que el requisito en estudio impone a sus derechos político-electorales.
- 126 En tal virtud, lo procedente es determinar si la limitación en cuestión se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad.



127 En primer término, es necesario identificar el derecho que los accionantes estiman vulnerado. Para ello, conviene tener presente el texto del artículo que se cuestiona, a saber:

Artículo 38.

1. Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

...

j) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.

128 Como se observa, el referido precepto legal tiene por objeto establecer una limitante para los ciudadanos que aspiren al cargo de Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral.

129 En tal virtud, resulta claro que el derecho en el que tiene incidencia la trasunta disposición es el de poder integrar las autoridades electorales reconocido en los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

130 Sobre el particular, para este órgano jurisdiccional resulta evidente que el requisito inserto en la porción normativa en análisis incide de forma terminante en el contenido esencial del derecho político-electoral referido, pues de forma expresa se establece que todo aquél que sea o haya sido miembro del Servicio Profesional Electoral, o del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario no podrá ser considerado para ser consejero electoral.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 131 Por consiguiente, se debe determinar si existe alguna justificación constitucional para que la norma cuestionada limite el derecho a integrar la autoridad electoral nacional, mediante el corrimiento del test de proporcionalidad.
- 132 Como ya se expuso, dicha herramienta interpretativa y argumentativa se compone de las cuatro etapas siguientes: 1. Que la intervención normativa persiga un fin constitucionalmente válido; 2. Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; 3. Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y 4. Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.
- 133 Sin embargo, es necesario señalar que dichas etapas son consecutivas entre sí, de tal forma que su estudio dependerá de que la fase previa se haya superado; empero, si una de las etapas no pasa el test, el análisis concluirá en ese momento y la norma en análisis se tendrá como inconstitucional.
- 134 Este órgano jurisdiccional especializado considera que la exigencia para ser consejero electoral de la autoridad electoral nacional consistente en no ser o no haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral o del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal, impone una restricción del derecho para integrar las autoridades electorales que no persigue una finalidad constitucionalmente válida.



- 135 En esta primera etapa del test de proporcionalidad, se deben identificar los fines que persiguió el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente.
- 136 Es importante tener presente que esta etapa presupone que no cualquier propósito o finalidad puede justificar la limitación a un derecho. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.
- 137 En el caso, los fines o el objetivo de la medida restrictiva no están explícitos en el texto legislativo ni en la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que no es posible identificar a ciencia cierta cuáles fueron, oficialmente, los fines que buscó alcanzar el legislador con su implementación.
- 138 No obstante lo anterior, esta autoridad jurisdiccional ha considerado que las restricciones que legítimamente fundamentan o justifican la intervención del legislador, tratándose del derecho para integrar autoridades electorales, deben obedecer a objetivos constitucionalmente establecidos, por ejemplo, la independencia y profesionalización de la autoridad electoral²⁰.
- 139 En ese sentido esta Sala Superior ha considerado como válidas aquellas restricciones que abonan a que las autoridades electorales

²⁰ SUP-RAP-691/2017.

**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

gocen de independencia y a que sus integrantes cuenten con las capacidades, habilidades y características suficientes para garantizar la profesionalización del órgano.

140 Sin embargo, para este órgano jurisdiccional resulta claro que el requisito previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso j), de la aludida Ley General no persigue garantizar dichos fines, sino que, incluso, pudiera contravenir los aludidos principios constitucionales.

141 Lo anterior, porque la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 201 que, con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales, es que existe el Servicio Profesional Electoral Nacional, el cual se integra por los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional y de las autoridades electorales locales.

142 Asimismo, es menester resaltar que, para pertenecer a este cuerpo de funcionarios electorales, es necesario acreditar una serie de requisitos, exámenes y entrevistas que garantizan, en principio, que sus integrantes sean personas capaces de cumplir los principios que deben regir la función electoral, como son, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

143 Sobre esa base, esta autoridad estima que la restricción en estudio no persigue un fin constitucionalmente válido pues, lejos de verse afectados los principios rectores de la función electoral con la designación del personal de carrera de las autoridades electorales



nacional y locales, éstos podrían verse fortalecidos por la experiencia, trayectoria y permanente capacitación de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional.

- 144 En adición a lo anterior, para esta Sala Superior tampoco es factible considerar que la medida restrictiva en estudio pudiera tener el fin legítimo de garantizar igualdad de condiciones, con relación al derecho de los aspirantes externos al Servicio Profesional Electoral Nacional, porque el procedimiento para la selección y designación de los consejeros electorales se desarrolla a través de diversos filtros objetivos que generan condiciones de igualdad en cuanto a las posibilidades de ser designado, con independencia de si se es miembro del servicio profesional o no.
- 145 Por último, se considera importante destacar que el criterio que se propone tiene sustento en la razón esencial de la Tesis I/2018 de esta Sala Superior, de rubro: **“DERECHO A INTEGRAR AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. LA RESTRICCIÓN RELATIVA A NO SER NI HABER SIDO MIEMBRO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL, DURANTE EL ÚLTIMO PROCESO ELECTORAL, ES INCONSTITUCIONAL”**.
- 146 En consecuencia, se considera que el requisito establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que se replica en la convocatoria impugnada es inconstitucional, porque no persigue una finalidad constitucionalmente válida y, por ende, limita de manera innecesaria y desproporcionada el derecho a integrar las autoridades electorales,



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

de ahí que proceda a inaplicarlo, a los casos que en concreto se analizan.

- 147 Así, como se anunció, como el estudio de constitucionalidad no superó la primera etapa del test de proporcionalidad, resulta innecesario realizar el análisis de las restantes etapas, pues la inconstitucionalidad de la norma ha quedado evidenciada.

III. Título profesional.

- 148 La parte actora solicita a esta autoridad jurisdiccional que se inaplique, por inconstitucional e inconvencional, lo dispuesto en el inciso d) del párrafo primero, del artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el inciso d) de la Etapa Primera del acuerdo impugnado.

- 149 Ello, porque considera que dichas disposiciones restringen de forma irracional, injustificada y desproporcionada su derecho político-electoral a integrar órganos en la materia, en específico, a ocupar el cargo de consejero electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al imponer como uno de los requisitos para ocupar ese cargo, poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura.

- 150 Lo anterior, pues, a su juicio, tal exigencia no cuenta con asidero constitucional, aunado a que pone en desventaja a personas con experiencia en la materia electoral, pero sin haber estudiado a nivel superior y tramitado el título profesional, en comparación con personas con menor experiencia en la materia pero que al contar con



mayores recursos económicos sí pudieron concluir sus estudios superiores y realizar el trámite correspondiente con la anticipación necesaria.

- 151 El agravio es **infundado**, porque, contrario a lo aducido, las señaladas disposiciones son constitucionales, ya que no transgreden el derecho a integrar la autoridad electoral, por los siguientes motivos.
- 152 Al efecto, conviene tener presente el texto del precepto legal que se cuestiona, mismo que se replica en el inciso d) de la Etapa Primera del acuerdo impugnado, a saber:

Artículo 38.

1. Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

(...)

d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

- 153 A partir de lo anterior, se puede observar que el artículo controvertido tiene como uno de sus propósitos introducir como requisito para ocupar el cargo de consejera o consejero electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el contar con título profesional con antigüedad mínima de cinco años.
- 154 Sobre el particular, se advierte que el derecho en que tiene impacto la disposición en comento es el derecho político-electoral a integrar autoridades electorales, reconocido en los artículos 35, fracción VI y



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

41, Base V, Apartado A, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 36 y 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

155 Una vez identificado el derecho fundamental en cuestión, lo procedente es determinar si la norma cuestionada inciden en él, es decir, si efectivamente lo limita.

156 Así, se deben considerar las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho en cuestión, entre las cuales sobresale, siendo ciudadano mexicano, poder participar en el procedimiento de selección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como ocupar dicho cargo público.

157 Establecido lo anterior, se debe determinar si lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene algún efecto sobre dichas conductas, es decir, si impactan en el ámbito de protección prima facie del referido derecho.

158 Este órgano jurisdiccional especializado estima que el requisito exigido en la normativa cuestionada incide en el alcance o el contenido esencial del derecho a integrar autoridades electorales, toda vez que se establece un requisito que puede limitar o dificultar el acceso a quien aspire a ocupar dicha función pública.

159 En efecto, la inclusión de requisitos para desempeñar el ejercicio de un cargo público como es el de consejero o consejero electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, constituyen



elementos que trascienden al ejercicio efectivo del derecho político-electoral a integrar autoridades electorales.

- 160 Sentado lo anterior, se debe llevar a cabo un test de la norma cuya inconstitucionalidad e inconveniencia se alega, a efecto de corroborar que: 1. La intervención normativa persiga un fin constitucionalmente válido; 2. La medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; 3. No existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental, y 4. El grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Identificación de una finalidad constitucionalmente válida

- 161 El artículo 41, Base V, Apartado A de la Constitución Federal establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. Su dirección estará a cargo del Consejo General, el cual se integrará, entre otros, por un consejero presidente y diez consejeros electorales.
- 162 Al respecto, el párrafo séptimo del citado precepto constitucional, dispone que la Ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente y los consejeros electorales.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 163 En ese sentido, es que se observa que el constituyente permanente facultó al legislador secundario a establecer las circunstancias o condiciones necesarias que deben cumplirse para poder ocupar o ejercer el cargo de consejero o consejera electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- 164 En cumplimiento a dicho mandato constitucional, el artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que integren el Consejo General del citado Instituto, entre los que se encuentra, el poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura.
- 165 El fin de la mencionada norma es constitucionalmente válido porque va dirigido a garantizar que las cualidades técnicas que debe tener un consejero electoral para cumplir de manera eficaz con la función que tiene encomendada, ya que su propósito es cumplir con el principio de profesionalización de los órganos electorales, y la misma presupone un mayor conocimiento y experiencia por parte de los que aspiran a ocupar el cargo de consejero electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- 166 En efecto, la especificidad de la función electoral requiere que quienes integren los órganos de dirección de las autoridades electorales cuenten con un perfil idóneo lo que se garantiza al exigir determinado grado de instrucción, preparación y especialización, así como una temporalidad en el desempeño profesional.



167 En tales condiciones, para este Tribunal Electoral la finalidad del artículo que se controvierte es válida.

Idoneidad de la medida

168 Con relación a la idoneidad de la medida, como se señaló, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en examen de la idoneidad se debe analizar si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador, lo que presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.

169 En ese tenor, se estima que la inclusión del requisito de poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura favorece la integración del órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional con perfiles aptos para el desempeño del puesto, quienes tendrán como principal competencia la calificación de las elecciones para la renovación de los Poder Ejecutivo y Legislativos a nivel federal.

170 En dichas circunstancias, se considera que establecer una temporalidad en el ejercicio de la profesión tiende a asegurar que los integrantes del citado órgano, cuenten con las herramientas necesarias para afrontar las tareas que habrán de realizar en el ejercicio del cargo, pues la experiencia es un elemento indispensable para la toma de decisiones en cargos de dirección.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

Necesidad de la medida

- 171 Habiéndose corroborado la finalidad constitucional y la idoneidad de la norma controvertida, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.
- 172 Como se señaló anteriormente, el examen de necesidad implica verificar, en un primer momento, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, posteriormente, determinar si estas alternativas intervinieron con menor intensidad el derecho fundamental afectado.
- 173 Este órgano jurisdiccional especializado calificó como idóneo el precepto legal, a efecto de lograr el fin constitucional de integrar al órgano máximo de dirección del Instituto Nacional Electoral con funcionarios que cumplan con el principio de profesionalización de los órganos electorales.
- 174 Ello, pues la norma cuestionada exige que quienes ocupen el cargo de consejera o consejero electoral posean al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura.
- 175 Dicho requisito no es restrictivo pues, tomando en cuenta el objetivo del constituyente permanente de designar personas que cuenten con la preparación necesaria para ejercer sus funciones de forma profesional, el establecimiento de este parámetro concede, a favor de los aspirantes, la presunción de que cuentan con esa característica.



- 176 Lo anterior, porque la obtención del título profesional garantiza que el órgano electoral se integre por perfiles de ciudadanos versados en las distintas ramas de las ciencias y humanidades, con la capacidad de investigar, analizar y resolver los problemas a las que se enfrentarán en el ejercicio del cargo público.
- 177 Además, la exigencia de contar con antigüedad mínima de cinco años en la obtención del título favorece que dichos perfiles se compongan de personas que ya han puesto en práctica los conocimientos adquiridos durante sus estudios profesionales, exigencia que se cumple por el simple transcurso del tiempo, lo que significa que todas las personas con el grado académico están en aptitud de satisfacerla en cierto punto de sus vidas.
- 178 En cambio, pueden existir otros requisitos para llegar a la finalidad buscada por el constituyente, como, por ejemplo, la presentación de exámenes psicológicos o pruebas de habilidades cognitivas; o la obligación de aprobar determinados cursos o contar con estudios superiores en ámbitos específicos.
- 179 Así, por ejemplo, los artículos 95, fracción III, y 99 de la Constitución Federal exigen para el desempeño del cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

180 Sin embargo, en uso de su libertad configurativa, el legislador ordinario no llegó a tal extremo, y requirió solo poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura.

181 En tales circunstancias, al no advertirse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, se debe pasar a la última etapa del test de proporcionalidad.

Proporcionalidad en sentido estricto

182 Como se refirió en apartados anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en esta etapa del test de proporcionalidad se debe realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

183 En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho.

184 De esa manera, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.



- 185 En el caso particular, se estima que requisito legal es proporcional porque el nivel de realización del fin constitucional que persigue es mayor al nivel de intervención en el derecho político-electoral a integrar autoridades electorales.
- 186 En efecto, el artículo 38, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no restringe de manera total el derecho a integrar los órganos de dirección de las autoridades electorales, sino que únicamente impone una condición para el ejercicio de tal derecho.
- 187 Lo anterior, pues el cumplimiento de poseer al momento de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional se vinculá de forma directa con el principio de profesionalización que están llamadas a cumplir las autoridades electorales, sin que se imposibilite el que los ciudadanos puedan formar parte de ellas.
- 188 Por el contrario, se observa que la medida en estudio representa un mayor beneficio para la consecución del fin que persigue, al procurar que quienes integren el órgano máximo de la autoridad electoral nacional sean personas aptas para el desempeño del puesto, las cuales tendrán en sus manos la organización y calificación de las elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo y Legislativo federales.
- 189 Por lo tanto, como se adelantó, el requisito previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, replicada en el inciso d) de la Etapa



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

Primera del acuerdo impugnado, es constitucional porque satisface todas las etapas del test de proporcionalidad.

190 Finalmente, es de destacarse que similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-489/2014, SUP-JDC-163/2017, SUP-JDC-229/2017, SUP-JDC-255/2017, SUP-JDC-262/2017 y SUP-JDC-465/2018, en los que se analizó el mismo requisito pero respecto de los consejeros electorales de los organismos públicos electorales locales.

191 **SEXTO. 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.

192 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*.

193 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.

- 194 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.
- 195 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.
- 196 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.
- 197 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.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 198 Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes.
- 199 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.
- 200 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.
- 201 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 nacional, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que los efectos de las inaplicaciones antes citadas, deben regir por igual, para todos los aspirantes a consejeras y



consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- 202 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 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.
- 203 Ciertamente, el otorgar un trato diferenciado a los sujetos que cuestionaron por vía jurisdiccional los requisitos de acceso al referido cargo, relacionados con: ser ciudadano o ciudadana por nacimiento; así como no ser ni haber sido miembros del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario, 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.
- 204 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 renovación de cuatro consejeros electorales, pues permite uniformar las exigencias constitucionales y legales a todos los aspirantes, aplicando igualitariamente todos los criterios derivados de los análisis de constitucionalidad realizados.

**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

205 Además, la inaplicación de los requisitos de mérito a todos los aspirantes responde a la obligación constitucional de este órgano jurisdiccional de generar condiciones de participación igualitaria en la selección de funcionarios electorales.

206 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”²¹**, 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
- Exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.

207 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

²¹ Aprobada en sesión pública de la Sala Superior el veintidós de junio de dos mil dieciséis.



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.

- 208 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.
- 209 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.
- 210 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.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

- 211 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”**.
- 212 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 fundamentales, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes.
- 213 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”.

- 214 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.
- 215 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.
- 216 Por tanto, estos derechos deberán ser interpretados de conformidad con el principio pro personae, 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 los mismos que protejan con mayor eficacia a la persona.



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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

1. Inaplicar al caso concreto, las porciones normativas contenidas en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Modificar la convocatoria pública para el proceso de elección de las consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación, en lo que concierne a las porciones normativas contenidas en la ETAPA PRIMERA. DEL REGISTRO DE LAS Y LOS ASPIRANTES, previstas en los numerales 1, incisos a) y j), así como 2, inciso g).

3. Vincular a la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, a fin de que, a la brevedad, proceda a realizar las modificaciones atinentes al referida convocatoria, así como también a los formatos que correspondan, y que se encuentran ubicados en el micrositio www.diputados.gob.mx.

4. Vincular al Comité Técnico de Evaluación, 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.



218 Las autoridades señaladas como responsables quedan vinculadas 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 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020, y SUP-JDC-153/2020 al diverso SUP-JDC-134/2020.

SEGUNDO. Se **inaplica** al caso concreto, la porción normativa contenida en el artículo 38, párrafo 1, incisos a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las conducentes de la convocatoria pública para el proceso de elección de las consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

TERCERO. Se **inaplica** al caso concreto, la porción normativa contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las conducentes de la convocatoria pública para el proceso de elección de las consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CUARTO. Se **confirma la validez** de la porción normativa contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las conducentes de la convocatoria pública para el proceso de elección de las



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

QUINTO. Se modifica la convocatoria pública para el proceso de elección de las consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación, en lo que concierne a los requisitos que han sido declarados inconstitucionales.

SEXTO. Se vinculan a la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, así como al Comité Técnico de Evaluación para que, en el ámbito de sus atribuciones, actúen en los términos que se precisan en la parte última del presente fallo.

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

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 respecto de los resolutivos primero, tercero, quinto, sexto y séptimo, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **mayoría** de seis votos respecto de los resolutivos segundo y cuarto, con el voto en contra del Magistrado Indalfer Infante González y la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, respectivamente, quienes emiten voto particular, y con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA

INDALFER INFANTE
GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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-134/2020 Y ACUMULADOS.²²

De manera respetuosa, disiento del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno al resolver el presente asunto, pues considero que, es constitucional el requisito establecido en la convocatoria, relativo a que, para participar en el procedimiento para la designación de consejeras o consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional, se debe ser ciudadano mexicano por nacimiento²³.

En el caso, los promoventes controvierten el acuerdo de la Junta de Coordinación Política la Cámara de Diputados, por el que se aprobó la Convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación.

²² Participaron en la elaboración del presente voto particular Rodrigo Escobar Garduño y Marco Vinicio Ortiz Alanís.

²³ Artículo 38.

...
1. Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:
a) Ser ciudadano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;



Al respecto, consideran que tres de los requisitos contenidos en la convocatoria para participar en el procedimiento de designación resultan inconstitucionales, pues, a su juicio, es incorrecto que se excluya a los ciudadanos que se encuentran en los siguientes supuestos:

- A) Ser ciudadano mexicanos por naturalización.
- B) No contar con un título profesional con una antigüedad de, al menos, cinco años.
- C) Ser integrantes del Servicio Profesional Electoral.

No comparto lo decidido por la mayoría, al declarar la inconstitucionalidad del requisito contenido en la convocatoria impugnada, que reproduce el texto del artículo 38, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y replicado en la Constitución Federal, relativo a que, para ser designado como Consejera o Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el ciudadano aspirante debe ser mexicano por nacimiento; es decir, que un mexicano por naturalización no puede acceder a dicho cargo.

En la especie, el actor señala que es inconstitucional esa porción normativa, por lo que, de subsistir el requisito, se le impediría participar como **ciudadano mexicano naturalizado, en el proceso**



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

de selección de consejeros, y desempeñar la función pública; bajo el argumento de que esa situación se traduciría en **discriminación** entre mexicanos por nacimiento y por naturalización, en **contravención al derecho a la igualdad**.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la metodología para analizar casos similares. 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, realiza un estudio relativo a los principios de igualdad y de no discriminación consagrados en el artículo 1° de la Constitución Federal, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno; en la 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 de igualdad y discriminación y a partir de ello estableció cuales eran las atribuciones que se deben de analizar para corroborar si se acreditaba una vulneración de derechos.

Refirió, que 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; sin embargo, 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.**

Asimismo, indicó que en relación con dicho principio de igualdad, en el amparo en revisión 220/2008, **señaló que tal principio no implica**



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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 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 esta 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 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, 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



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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.

Por lo que, en el caso en concreto, resulta necesario dilucidar si la norma tildada de inconstitucional se apega a la metodología implementada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y si la norma controvertida 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.

II. 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 sólo pueden ser desempeñados por 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

**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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 razón de esta exigencia es que el Estado Mexicano considera 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 y que debe evitarse cualquier compromiso con Estados extranjeros.

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

En el caso en concreto, el requisito impugnado consistente en que el ciudadano aspirante debe ser ciudadano por nacimiento; *a contrario sensu*, que un mexicano por naturalización no puede acceder al cargo de consejero o consejera electorales, se encuentra dentro del marco constitucional, puesto que este tipo de cargos, es de vital importancia para el desarrollo de la vida democrática de la nación y el destino político del país.

Esto es así, ya que el artículo 41, apartado A, de la Constitución Federal señala que el Instituto Nacional Electoral es un organismo



público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Asimismo, el referido Instituto es la autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; que cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

En ese orden de ideas, el citado artículo 41, en su base V, dispone 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 Constitución.

Al respecto, en términos del artículos 34, párrafo primero, inciso a), y 35, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es el órgano central, y de dirección superior, cuyas responsabilidades son vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

En esa tesitura, si los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral tienen labores que se traducen en responsabilidades directamente vinculadas con la vida democrática del país en sus tres niveles de gobierno, y si la **razonabilidad** del



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

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, considero que, por su relevancia e importancia para la nación, es constitucionalmente válido exigir** que solamente los ciudadanos **mexicanos por nacimiento** participen y sean designados al cargo el de Consejera o Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Con base en lo anterior, se tiene que 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, la finalidad perseguida por la reforma al artículo 32 constitucional, es que existen ciertos 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.**

En consecuencia, se concluye que el texto del artículo 38, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y replicado en la Constitución Federal no es discriminatorio y, en el fondo del asunto, debió declararse la constitucionalidad del requisito relativo a que, para ser designado como Consejera o Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el ciudadano aspirante debe ser ciudadano por nacimiento; es decir, un mexicano por naturalización no puede acceder a dicho cargo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS

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

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

VOTO PARTICULAR PARCIAL QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS²⁴, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA 134 DE 2020 y ACUMULADOS²⁵

En mi opinión, este asunto representa una gran oportunidad para analizar el tipo de perfil que se requiere para integrar autoridades electorales y la forma de generar requisitos y procesos que garanticen esos perfiles. Asimismo, interpela a esta Sala Superior a analizar si requisitos aparentemente neutrales pueden generar exclusiones injustificadas y discriminaciones por resultado.

En este voto expreso las razones por que me aparto del resolutivo cuarto de la sentencia aprobada por la mayoría de quienes integramos

²⁴ Con fundamento en el artículo 187, párrafo séptimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

²⁵ Marcela Talamás Salazar, Melissa Samantha Ayala García y Juan Luis Hernández Macías, participaron en su elaboración.



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

el Pleno de la Sala Superior, puesto que, a mi juicio, el requisito de la convocatoria para la elección de integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral²⁶ relativo a la temporalidad del título de licenciatura debió inaplicarse por ser contrario a la Constitución.

Este voto adquiere una relevancia particular dado que, en otros precedentes similares²⁷, pero para casos de organismos públicos locales electorales, coincidí con la constitucionalidad²⁸ del requisito de *[p]oseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura* para ser consejera o consejero local²⁹ que se establece en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

I. CONTEXTO Y DECISIÓN MAYORITARIA

El trece de febrero del presente año, se publicó en la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, el acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la Convocatoria³⁰ para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE, y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación.

²⁶ En adelante, INE.

²⁷ Este criterio se mantiene desde la integración pasada del Pleno de la Sala Superior (SUP-JDC-489/2014) y fue sostenido por la actual en los SUP-JDC-163/2017, SUP-JDC-229/2017, SUP-JDC-255/2017, SUP-JDC-262/2017 y SUP-JDC-465/2018. Todos estos asuntos fueron votados por unanimidad (el SUP-JDC-163/2017, con ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales).

²⁸ En esos asuntos, en síntesis, se determinó que la exigencia de contar con título profesional a nivel licenciatura, es necesaria para garantizar el profesionalismo en la integración de los órganos públicos electorales locales. Ello, en tanto que la antigüedad de al menos cinco años en dicho título también es necesaria para respaldar el conocimiento y la experiencia profesional que se requieren para ocupar una consejería local. Se determinó que la medida legislativa cuestionada se adecuaba a la regularidad constitucional, dado que resultaba idónea, proporcional y razonable, porque el requisito bajo análisis se refiere a una condición que satisface una razón de interés general, relativa a la profesionalización del órgano electoral y experiencia profesional con la que deben contar quienes aspiren a ocupar una consejería electoral local.

²⁹ Artículo 100.2.d. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁰ En adelante, Convocatoria.



Los requisitos impugnados son: *i.* Contar únicamente con la ciudadanía mexicana por nacimiento; *ii.* No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral ni del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal, y *iii.* Tener título de licenciatura con antigüedad mínima de cinco años al día de la designación.

El criterio aprobado por la mayoría de quienes integramos el Pleno de la Sala Superior y que comparto, sostiene que los dos primeros requisitos mencionado previamente son inconstitucionales dado que, al no superar el test de proporcionalidad y al generar una restricción injustificada en acceso a la función pública dentro del INE, son discriminatorios.

Sin embargo, de acuerdo con lo que decidió la mayoría, esa inconstitucionalidad no se encuentra en el requisito relativo a la temporalidad del título de licenciatura puesto que, partiendo del objetivo del Poder Constituyente -que sean designadas personas que cuenten con la preparación necesaria para integrar el Consejo General del INE y ejercer esas funciones de forma profesional- el requisito no es restrictivo.

Así, consideran que el establecimiento del parámetro relativo a la antigüedad del título genera la presunción de que quienes aspiran al cargo, garantizan el cumplimiento de esa característica.

II. CAMBIO DE CRITERIO

La seguridad jurídica es un valor indispensable en todo sistema jurídico. En el ámbito judicial, ello se traduce en la previsibilidad de las sentencias, lo que permite que las personas (incluso las instituciones) puedan planificar sus decisiones sobre una base mínimamente racional y certera. La continuidad de la jurisprudencia brinda confianza



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS.**

en tanto da seguridad de que los asuntos serán resueltos con las pautas vigentes.

Así, la generación de reglas a partir de casos singulares con la pretensión de resolver de la misma forma, hacia el futuro, todos los casos análogos, es el mandato del principio de universalidad.

El respeto a los precedentes desde reglas como la jurisprudencia reiterada o el *stare decisis*, son principios a los que suele apelarse con regularidad en todo tribunal constitucional. Sin embargo, como todo principio, es posible la excepción.

Quienes juzgamos, frecuentemente nos encontramos con un dilema propio de nuestras funciones: por una parte, respetar la estabilidad y por la otra procurar una sana flexibilidad requerida por ciertas circunstancias. La estabilidad permite predecir o anticipar nuestras decisiones. La flexibilidad, permite adaptación y ajustes del derecho a diferentes realidades. En otras ocasiones, la flexibilidad permite un simple deber de corrección.

Perelman, por ejemplo, advierte que el principio de inercia no implica que todo lo decidido deba permanecer fatalmente inmodificado³¹. En todo aspecto, no podría ser irrazonable abandonar lo que puede considerarse desde un nuevo enfoque, con más o distintos elementos, a partir de un nuevo contexto, entre otros.

Si bien todo precedente se construye con una pretensión de universalidad, no podría de ahí seguirse la posibilidad de que permanezca pétreo o que su rectitud sea absoluta. No puede ser así,

³¹ Perelman, Chaïm, "Betrachtungen über die praktische Vernunft", *Zeitschrift für philosophische Forschung*, núm. 20, abril- junio 1966, p. 219. Citado en Sodero, Eduardo, "Sobre el cambio de precedentes", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 21, octubre de 2004, pp. 217-251.



pues la interpretación jurídica siempre tiene una referencia a la totalidad de un orden jurídico determinado por el propio tiempo.

Por ende, ante la aparición de un caso análogo a otro resuelto anteriormente en un determinado sentido, la sola consideración de un cambio de criterio implica un deber de argumentación para quien juzga. O lo que es igual, un deber hermenéutico que supone que quien deba decidir un caso cuya materia ha sido resuelta debe someter los propios precedentes a un test de fundamentación racional y entonces, en palabras de Karl Larenz:

“decidir independientemente, según su convicción formada en conciencia, si la interpretación expresada en el precedente, la concretización de la norma o el desarrollo judicial del derecho son acertados y están fundados en el derecho vigente. Por tanto, el juez no debe aceptar, en cierto modo ‘ciegamente’, el precedente. No sólo está facultado sino incluso obligado a apartarse de él si llega a la convicción de que contiene una interpretación incorrecta o un desarrollo del Derecho no suficientemente fundamentado o si la cuestión rectamente resuelta para su tiempo tiene que ser hoy resuelta de otro modo a causa de un cambio en la situación normativa o de todo el orden jurídico”³².

El respeto al precedente no puede implicar un aprisionamiento de la razón o significar que las y los jueces quedan atrapados por criterios pasados. En un sano equilibrio, tampoco es posible el abandono discrecional de los precedentes, pues este otro extremo sería ofensivo para la seguridad jurídica y una necesaria previsibilidad de las decisiones judiciales. Por esto, insisto en que la carga y el nivel argumentativo es mayor para quien decida apartarse de un precedente.

Ningún argumento tendrá la autoridad suficiente para clausurar de manera definitiva el diálogo, determinando así definitivamente la

³² Larenz, Karl, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 4a ed., Ariel, Barcelona, 1994, p. 311.



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

solución correcta para el caso. La ventaja de asumir los argumentos de hoy como falibles, permite que mañana encontremos otros mejores que nos hagan ver los puntos ciegos de una decisión incompleta.

III. MOTIVOS DE DISENSO

Criterios formales como contar con un título con determinado tiempo de antigüedad pueden parecer neutrales y objetivos, pero devenir en discriminaciones por resultado principalmente para mujeres y personas de bajos recursos. Asimismo, pueden dejar de lado realidades fácticas que desvelan que el fin buscado con ese criterio no necesariamente se logra.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación³³:

- El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación. La invocación evidente de una categoría sospechosa como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta, corresponde con la discriminación por objeto o discriminación directa.
- En cambio, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo debido a esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.
- La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa³⁴.

³³ Tesis P. VII/2016 (10a.).

³⁴ En el mismo sentido, la Recomendación 28, párrafo 16, del Comité CEDAW, la discriminación contra las mujeres puede ser:

- **Directa:** cuando hay un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género.
- **Indirecta:** tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a hombres y las mujeres, pero tiene un efecto discriminatorio contra las mujeres porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida



Así, desde mi perspectiva, aunque el requisito en cuestión no refiere directamente categorías sospechosas, puede generar impactos diferenciados injustos en grupos en situación de vulnerabilidad o exclusión. A ello se suma que, desde mi perspectiva, contar con un título de licenciatura con antigüedad de cinco años no necesariamente garantiza la finalidad constitucional de integrar con personas de perfil idóneo el Consejo General del INE.

A ello se suma el hecho de que el INE es un órgano autónomo con naturaleza eminentemente ciudadana³⁵. Justamente, en la exposición de motivos de la reforma constitucional que lo creó³⁶, se señala que con las iniciativas propuestas se dará *“un paso más para hacer de nuestra democracia un proceso abierto y eficaz de integración del individuo en la sociedad y del ciudadano en la comunidad política”*.

El INE y su composición no puede ser ajena a la realidad de nuestro país por lo que considero que requerir un mínimo de 5 años es un requisito que, si bien aparenta neutralidad, en la realidad impacta desproporcionadamente a las mujeres y a las personas de bajos recurso.

Impacta desproporcionadamente a las mujeres, porque la reproducción de estereotipos discriminadores, la violencia, el embarazo adolescente, el matrimonio infantil³⁷, y/o los roles de

aparentemente neutra. Además, esta forma de discriminación puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

³⁵ Artículo 41.V, apartado A de la constitución: *El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley [...].*

³⁶ Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif0clan1cF+IOMEvScUkVyhMetFz5Y9M5aAmGTxki8iQw=>

³⁷ El Estudio “Hombres y Mujeres en México 2018” publicado por el INEGI e INMUJERES, destaca que: *El embarazo adolescente y el matrimonio infantil afectan negativamente la salud, la permanencia*



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

cuidado que normalmente les son asignados en algunos casos pueden implicarles un retraso en el acceso a la educación, la interrupción de su carrera o la complicación de contar con el tiempo y los recursos necesarios para tramitar su titulación. A ello, debe sumarse la interseccionalidad, por ejemplo, en casos de mujeres indígenas, mujeres trans o mujeres rurales. Estas condiciones las colocan en desventaja al momento de competir con hombres.

De acuerdo con un estudio del Instituto Nacional de las Mujeres³⁸, los principales problemas que enfrentan las mujeres al integrarse en el mercado laboral son la doble jornada, entre otros los cuales tienen su origen en la construcción social del género, es decir, en los atributos, los estereotipos, los valores, las funciones y los roles asignados a partir de sus características biológicas. De tal manera que la diferencia física se transforma en desigualdad, expresada en prácticamente todos los ámbitos del desarrollo humano.

Asimismo, el requisito impacta desproporcionadamente a personas de bajos recursos porque se les inserta en un círculo vicioso en el que, para superar sus obstáculos económicos, requieren una condición laboral que les garantice mayores oportunidades e ingresos, pero, para lograrlo, es necesario que cuenten con un título de licenciatura que, a su vez, tiene un costo que en algunos casos no podrán solventar debido a que, justamente, no cuentan con condiciones económicas favorables.

en la escuela, los ingresos, el acceso a oportunidades recreativas, sociales y laborales especializadas, de calidad y de desarrollo humano. Tal es el caso de las mujeres dentro del grupo de edad de 15 a 19 años que se casaron o unieron (12.2%) o por embarazo o maternidad 10.5%, abandonan la escuela. Página 96.

³⁸ Las Mexicanas y el Trabajo II. Estudio del Instituto Nacional de la Mujer, publicado en septiembre de 2003 consultable en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100500.pdf



En 2016, la OCDE reportó que, en México, el 53% de personas adultas jóvenes (de 25 a 34 años) sólo contaba con educación por abajo de media superior (el 63% de personas entre los 25 y 64 años) y que únicamente el 17% de personas de entre 25 a 64 años había cursado educación superior, la proporción más baja entre los países de la OCDE³⁹.

Datos oficiales señalan que, en el rango de edad de 20 a 30 años, uno de los principales motivos del abandono escolar para ambos sexos es la falta de dinero o de trabajo⁴⁰.

Asimismo, de acuerdo con datos de 2019 de la Procuraduría Federal del Consumidor, el costo de titulación oscila entre los \$300 a los \$19,764⁴¹. Ello es relevante en un país en donde, según datos del CONEVAL de 2018⁴², 41.9% de las personas vive en situación de pobreza; 7.4% en pobreza extrema; 6.9% es vulnerable por ingresos; 29.3% es vulnerable por carencias sociales y 21.1% se encuentra en rezago educativo.

En el mismo sentido, en el 2013 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dio a conocer datos que revelan que de cada 100 niñas y niños que ingresan a la primaria, sólo 21 egresan de la universidad y sólo 13 se titulan⁴³.

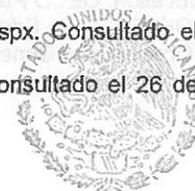
³⁹ OECD (2018), *Panorama de la educación 2016: Indicadores de la OCDE*, Fundación Santillana, Madrid, <https://doi.org/10.1787/eag-2016-es>.

⁴⁰ Las mujeres (32.5%) y los hombres (42.3%). Otro motivo que no se quiso o no les gustó estudiar o logró su meta educativa (mujeres 34.9% y hombres 42.3%). Estudio "Hombres y Mujeres en México 2018" citad previamente, página 96.

⁴¹ Disponible en https://issuu.com/profeco/docs/revista_del_consumidor_agosto_2019. Consultado el 26 de febrero de 2020.

⁴² Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>. Consultado el 26 de febrero de 2020.

⁴³ Disponible en https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2013_201.html. Consultado el 26 de febrero de 2020.



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

Asimismo, la OCDE en su informe *“Educación Superior en México. Resultados y relevancia para el mercado laboral”*⁴⁴, señala que, aunque las mujeres representan el 53.1% de los egresados con un primer título de educación superior, más de una de cada cinco no participan en el mercado laboral. Su tasa de inactividad es tres veces mayor que la de los egresados varones (21.3% frente a 6.9%) y su tasa de ocupación es inferior (74.2% frente a 87.9%)⁴⁵.

Las mujeres altamente calificadas que no participan en el mercado laboral haciendo uso de todas sus capacidades suponen un enorme potencial sin explotar.

No podemos obviar estas realidades. Además, pueden existir supuestos en los que las personas inician su trayectoria laboral sin tener el título respectivo, lo que no descarta la existencia de experiencia valiosa y redituable para el mercado laboral.

El Comité de Derechos Humanos⁴⁶ señala que, para garantizar condiciones generales de igualdad en el acceso a cargos públicos, los criterios y procedimientos para los nombramientos deben ser razonables y objetivos.

En este sentido, enfatiza que, *[s]i el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la **igualdad de oportunidades**, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política.*

Por lo tanto, el solicitar que se cuente con el título con antigüedad de cinco años puede implicar discriminaciones indirectas e incluso estructurales para aquellas personas que, por cuestiones de género

⁴⁴ OECD (2019), Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes, Higher Education, OECD Publishing, Paris.

⁴⁵ OECD (2018), Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

⁴⁶ Observación General 25, párrafo 23. El subrayado no es del original.



o pobreza, se verán imposibilitadas para acceder a una consejería dentro del INE.

Si lo que se busca es favorecer la integración del órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional con perfiles aptos para el desempeño del puesto, considero que **lo que se debe privilegiar es la experiencia probada.**

En efecto, el ejercicio de la profesión no se encuentra ligado al tiempo desde el que se emitió el título de licenciatura. En cambio, la experiencia -que se exige como requisito en la Convocatoria y en el artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales- se erige como un elemento indispensable para la toma de decisiones en cargos de dirección y de la trascendencia que implican las determinaciones del INE. Así, quienes garanticen tener conocimiento y experiencia deben tener cabida dentro de los órganos electorales.

Por ello, no comparto las afirmaciones de la sentencia⁴⁷ en el sentido de que *la obtención del título profesional garantiza que el órgano electoral se integre por perfiles de ciudadanos versados en las distintas ramas de las ciencias y humanidades, con la capacidad de investigar, analizar y resolver los problemas a las que se enfrentarán en el ejercicio del cargo público.* Me parece que un título universitario, en sentido estricto, no garantiza todo eso.

Asimismo, tampoco coincido con la siguiente afirmación de la sentencia: *la exigencia de contar con antigüedad mínima de cinco años en la obtención del título favorece que dichos perfiles se*

⁴⁷ Párrafos 176 y 177 respectivamente.



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

compongan de personas que ya han puesto en práctica los conocimientos adquiridos durante sus estudios profesionales, exigencia que se cumple por el simple transcurso del tiempo, lo que significa que todas las personas con el grado académico están en aptitud de satisfacerla en cierto punto de sus vidas.

Como es sabido, muchas personas empiezan a trabajar antes de terminar la carrera y de obtener el título. Incluso, por razones económicas o de género, puede tomarles mucho tiempo conseguirlo, pese a tener una trayectoria amplia.

Este asunto nos hace reflexionar en las características que deben tener las y los funcionarios públicos. El feminismo y el juzgar con perspectiva de género nos han enseñado que nuestro sistema en ocasiones privilegia características que en apariencia son neutras, pero que de manera indirecta pueden ser discriminatorias.

Considero que la forma de contrarrestar ese riesgo es generar criterios que más allá de formalismos⁴⁸, garanticen una adecuada selección de consejeras y consejeros. Si buscamos construir una democracia representativa, activa y donde todas las voces sean escuchadas, hemos de comenzar por construir órganos electorales que reflejen esta aspiración.

⁴⁸ Vale la pena recordar que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas Acciones de Inconstitucionalidad ha estudiado la constitucionalidad de requisitos como saber leer y escribir y no tener antecedentes penales para una jefatura de manzana o comisaría municipal en el Estado de Veracruz (107/2016); no tener antecedentes penales para ocupar la dirección general de organismos descentralizados operadores de agua potable de los ayuntamientos de Sonora (86/2018); no tener antecedentes penales para obtener una licencia de agente profesional inmobiliario en Baja California Sur (85/2018), y no tener antecedentes penales para formar parte del Comité de Contraloría Social en la legislación del Estado de Hidalgo (50/2019).



IV. Conclusión

Por lo expuesto, desde mi punto de vista, se debió inaplicar el requisito de poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura previsto en el inciso d) del párrafo primero, del artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS (REQUISITOS DE NACIONALIDAD, PERTENENCIA AL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y ANTIGÜEDAD DEL TÍTULO PROFESIONAL PARA SER CONSEJERO NACIONAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL)⁴⁹

⁴⁹ 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 Lizzeth Choreño Rodríguez, Julio César Cruz Ricárdez y Oliver González Garza y Ávila.



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

En este voto concurrente, expongo las razones por las cuales, si bien, coincido con el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría en los juicios ciudadanos SUP-JDC-134/2020 y acumulados, me aparto de las consideraciones relacionadas con: *i)* el interés jurídico de los recurrentes y *ii)* el estudio de fondo del requisito de nacionalidad.

Lo anterior, porque el interés jurídico de los recurrentes se actualiza debido a su situación concreta, esto significa que con la sola expedición de la convocatoria ellos están situados en las hipótesis que les impedirán participar en el proceso de selección de integrantes del CG del INE. Respecto al requisito de nacionalidad considero que la medida en examen no supera el *test* de proporcionalidad porque, aun cuando busca un fin constitucional, no es idónea.

1. Planteamiento del caso

El trece de febrero del año en curso, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, el acuerdo de la Junta de Coordinación Política de ese órgano legislativo (JUCOPO) que contiene la convocatoria para la elección de cuatro integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CG del INE).

Los actores **Jorge David Aljovín Navarro, Javier Jedidia Ortega Balmori, Félix Ponce Nava Treviño, Juan Manuel Crisanto Campos, Abel Hernández Santos y Jorge Ortega Pineda** promovieron sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se registraron con las claves SUP-JDC-134/2020, SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020 y SUP-JDC-153/2020.



Los demandantes consideraron que tres de los requisitos exigidos en la convocatoria son contrarios a la constitución y a los convenios internacionales de los que el Estado Mexicano es parte: *i)* el relativo a la ciudadanía mexicana por nacimiento y a no adquirir una nacionalidad distinta (SUP-JDC-134/2020), *ii)* el de poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años (SUP-JDC-140/2020), y *iii)* el de no ser ni haber sido miembro del servicio profesional electoral y no ser ni haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral federal ordinario (SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020 y SUP-JDC-153/2020).

En su argumentación, los actores plantean, entre otras cuestiones, que el acto impugnado les causa una afectación irreparable, entre otras razones, porque la convocatoria les exige firmar un documento en el que manifiestan, bajo protesta de decir verdad, que cumplen con todos los requisitos para participar en el proceso de selección de cuatro integrantes del CG del INE, cuando es evidente que no cumplen con el requisito contra el que se inconforman. También alegan que es requisito firmar un documento en el que aceptan todas las bases y reglas previstas en la convocatoria (lo cual a su parecer implica el consentimiento de todos los requisitos, incluido el que ahora impugnan).

2. Consideraciones de la mayoría

a) *Interés jurídico*

La sentencia aprobada por la mayoría establece que los recurrentes tienen interés jurídico para controvertir la convocatoria pues la **ETAPA**



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

PRIMERA, apartado 2, relacionadas con el inciso g) de esta, establece la presentación de una carta con firma autógrafa (conforme al formato publicado en el microsítio), en la que, bajo protesta de decir verdad, la persona interesada manifieste que cumple o que no actualiza diversos aspectos ; así como también el inciso h), que requiere una carta con firma autógrafa de aceptación de las bases, procedimientos y actos derivados de la convocatoria (conforme al formato publicado), constituyen exigencias de tipo autoaplicativo que para su surtimiento no requieren la negativa del registro del participante.

Además, estiman que dichos requisitos afectan el interés jurídico de los actores, porque en caso de que no los presenten con las exigencias antes señaladas, eso pudiera generar la irremediable negativa del registro.

b) Estudio del requisito de nacionalidad

El recurrente Jorge David Aljovín Navarro (SUP-JDC-134/2020) afirma y acredita que es ciudadano mexicano por naturalización, debido a que nació en un país extranjero.

Con base en ese hecho, plantea que el requisito consistente en ser mexicano por nacimiento previsto en la convocatoria que impugna es contrario a la Constitución general y a convenios internacionales de los que el Estado Mexicano es parte —esta base replica lo dispuesto en el artículo 38, inciso a), numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—.



Así, se considera que la disposición normativa de la ley general incide en el derecho del recurrente.

La mayoría considera que el agravio expuesto por el recurrente es fundado porque el requisito es excesivo al limitar de manera injustificada el derecho a participar y desempeñar la función electoral a las personas mexicanas por naturalización.

Además, establecen que la finalidad de que sean ciudadanas y ciudadanos que acrediten lazos sólidos con el estado mexicano, las personas que integren el máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional, sin ningún tipo de injerencias, sumisión o compromiso con estados extranjeros, se puede alcanzar de igual forma, al seleccionar a algún aspirante mexicano por nacimiento o por naturalización, ante la existencia de diversos requisitos que acrediten la independencia en el desempeño de la función.

Coincido con los razonamientos anteriores, sin embargo, me separo de algunas consideraciones expuestas en el apartado del **análisis de validez de reserva para integrantes del CG del INE**.

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

i) fin constitucionalmente válido. Se razona que la medida impugnada busca un fin adecuado, es decir, que, en principio, atiende a los valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. Estos valores son la permanencia del



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

Estado, la permanencia de su naturaleza democrática, la seguridad nacional y el orden público. Dado que la función primordial del Instituto Nacional Electoral es la organización de las elecciones, por lo que 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 la Nación.

ii) idoneidad de la medida. Se sostiene que la medida también es idónea, porque la restricción establecida en la porción normativa impugnada es un medio elegido por el legislador, que garantiza que los integrantes del órgano de dirección cuenten con lazos de identidad que los vinculen con los principios democráticos del estado mexicano, y que su desempeño resulte ajeno a intereses de gobiernos o países extranjeros.

iii) Necesidad de la medida. Se estima que la restricción y reserva impuesta en el inciso a), párrafo 1, del artículo 38, 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. Por esas razones la mayoría inaplica las porciones normativas contenidas en los artículos 38, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la parte conducente de la convocatoria pública para el proceso de elección de las consejeras y consejeros electorales del CG del INE



3. Razones de disenso

a) *Interés jurídico*

En mi opinión el interés jurídico de los recurrentes se actualiza debido a su situación concreta, porque ellos están situados en las hipótesis que les impedirán participar en el proceso de selección de integrantes del CG del INE, debido a que claramente no cumplen ni pueden cumplir bajo ninguna circunstancia con uno de los requisitos previstos en la convocatoria, el cual consideran contrario a Derecho.

Las situaciones concretas en las que se encuentran los recurrentes, relativas a no tener la calidad de mexicano por nacimiento, tener un título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad menor a cinco años y ser o haber sido miembro del servicio profesional electoral o del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral ordinario ya están actualizadas para los demandantes y, conforme con la lógica y la experiencia, no es posible que cambien en el curso de los días que medien entre la presentación de sus respectivas solicitudes de participación en el proceso de selección y el acuerdo que dicte el comité técnico evaluador, porque se trata de hechos consumados, inmodificables, como se explica enseguida.

Los demandantes aducen en común que los requisitos que impugnan violan normas constitucionales y convencionales en su perjuicio.

Jorge David Aljovín Navarro afirma haber nacido en un país extranjero y ser mexicano por naturalización y exhibe prueba idónea al respecto. Su situación jurídica concreta, es decir, la de ser ciudadano mexicano



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

por naturalización es un hecho consumado, inmodificable, que no está sujeto a lo que decida el comité técnico evaluador, el cual no podrá llegar a la conclusión, por ninguna forma de razonamiento, de que el actor nació en México.

El actor Javier Jedidia Ortega Balmori afirma que su título profesional de nivel licenciatura fue expedido en el mes de octubre de dos mil diecinueve, es decir, no tiene la antigüedad de cinco años exigida en la convocatoria. Este demandante también exhibe prueba idónea de su afirmación. Su situación jurídica concreta, es decir, la de contar con un título de nivel licenciatura que no cumple con la antigüedad de cinco años exigida en la convocatoria es un hecho consumado, inmodificable, que no está sujeto a lo que decida el comité técnico evaluador, el cual no podrá llegar a la conclusión, por ninguna forma de razonamiento, de que el título profesional sí tiene esa antigüedad.

Los demandantes Félix Ponce Nava Treviño, Juan Manuel Crisanto Campos, Abel Hernández Santos y Jorge Ortega Pineda afirman ser o haber sido miembros del servicio profesional electoral o del servicio profesional electoral nacional. Al respecto, en mi criterio exhiben pruebas que generan la convicción mínima necesaria para acreditar su interés jurídico.

La situación jurídica concreta de estos demandantes, es decir, la de ser o haber sido parte del servicio profesional electoral o del servicio profesional electoral nacional es un hecho consumado, inmodificable, salvo los que actualmente sean miembros del mencionado servicio y dejen de serlo antes de inscribirse en el proceso de selección, pero de cualquier manera, lo ocurrido en el pasado en cuanto a su



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS

pertenencia al servicio profesional electoral en un tiempo anterior será inmodificable, conforme a las reglas de la lógica.

La inmutabilidad de la situación jurídica concreta en la que se encuentran los actores y su independencia respecto de lo que pueda decidir el comité técnico evaluador en un acto posterior a la solicitud de inscripción que hubieran podido presentar, coloca a los demandantes en una posición en la que los requisitos previstos en la convocatoria que consideran contrarios a la constitución causan afectación a su esfera jurídica con la sola expedición de la convocatoria. Esto es así, porque la única conclusión a la que podría llegar el comité técnico evaluador en los casos de los demandantes, es que uno de ellos no cumple con el requisito de ser mexicano por nacimiento, otro de los actores no satisface la antigüedad exigida para el título profesional que ostenta y, los tres restantes, no cumplen con el requisito de no ser ni haber sido miembro del servicio profesional electoral o del servicio profesional electoral nacional.

En consecuencia, estimo que en el caso está acreditado el interés jurídico de los demandantes, porque en sus demandas manifiestan estar interesados en participar en el proceso de selección respectivo y acreditan, uno de ellos, ser mexicano por naturalización, otro de los actores, tener un título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad menor a cinco años y, el resto de los inconformes, exhiben las pruebas mínimas suficientes respecto a ser o haber sido parte del servicio profesional electoral o del servicio profesional electoral nacional en el plazo señalado en la convocatoria.

b) Estudio del requisito de nacionalidad



**SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS**

A mi juicio, la restricción establecida en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y su reproducción en la convocatoria respectiva resultan inconstitucionales, por los motivos que desarrollaré a continuación.

La medida en examen no supera el *test* de proporcionalidad porque, no tiene un fin legítimo.

La porción normativa ahora analizada deriva del mandato constitucional previsto en el artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución general. Ahí, se 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”*.

Ahora bien, 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 toda vez 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.

La medida no tiene un fin legítimo, principalmente, porque las funciones inherentes al CG del INE 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 al INE.

De un análisis de las funciones de las y los consejeros del Instituto Nacional Electoral no se advierte un posible riesgo a 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 federal. Esto, porque sus funciones se limitan a garantizar, en sede administrativa, que los principios que rigen el derecho electoral sean respetados, así como organizar los procesos electorales en el ámbito federal y, en algunos casos muy acotados, 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



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

amplio de derechos político-electorales, sobre todo si dicha restricción no nace expresamente del texto constitucional.

Esto, sobre todo, porque el CG del INE es un órgano colegiado y, por tanto, sus decisiones no son individuales o unilaterales. Así, cualquier influencia o sesgo que pudiera tener una persona por tener la nacionalidad mexicana por naturalización estaría acotada a un control intersubjetivo por parte de sus pares.

De ahí que se estime que en el sistema electoral mexicano existen garantías institucionales suficientes que permiten proteger los intereses nacionales, aun cuando dentro del CG del INE hubiera personas que no nacieron en México, pero adquirieron la nacionalidad por naturalización.

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

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

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 nacionales⁵⁰.

Así, el artículo 32 de la Constitución general se explica por un contexto en el cual los extranjeros y las potencias internacionales habían intentado tener injerencia en los asuntos internos del país. Asimismo, se explica porque, 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 soberano⁵¹.

Las políticas de construcción nacional son utilizadas por los Estados para generar un sentimiento común de identidad nacional, de lealtad y de patriotismo⁵². 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 intereses extranjeros no tuvieran injerencia en los asuntos internos.

Estas medidas podrían ya no estar justificadas en la actualidad, al menos en algunos cargos. Primero, porque en el contexto de *superdiversidad*⁵³ e interconexión en el que nos encontramos, ya no es

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2010. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Porrúa.

⁵¹ Kymlicka, Will. 2000. "Nation-building and minority rights: Comparing West and East" en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, issue 2, pp. 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, p. 586-589

⁵² Pogge, Thomas. 2005. *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona. pp. 155-188

⁵³ Cante, Ted. 2012. *Interculturalism: the new era of cohesion and diversity*, palgrave macmillan, UK.



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

sostenible pensar que existe sólo una forma de mexicanidad y, por tanto, de pertenecer a México, dado que el Estado es multicultural. En segundo lugar, debido al marco de reconocimiento y protección de derechos humanos, no es factible sostener diferencias entre tipos de mexicanos y reconocer 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 cuando los contextos sociales han cambiado. 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 dictatoriales⁵⁴, o de conflictos internos⁵⁵.

Por último, se considera que el sistema jurídico nacional debe adaptarse al contexto de *super-diversidad* 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 *super-diversidad* implican reconocer que una persona puede tener múltiples identidades que no son incompatibles entre sí.

Se tiene en cuenta que, en la actualidad, una persona puede tener vínculos con distintas comunidades políticas sin que ello implique falta de lealtad hacia alguna de ellas. De hecho, estudios empíricos han

⁵⁴ *Zdanoka v. Letonia; Ādamsons v. Letonia o Brike v. Letonia*

⁵⁵ Ver, por ejemplo, *Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina; Zonić v. Bosnia-Herzegovina; Etxebarria y otros v. España; Kavakçı v. Turkey*



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 vínculos⁵⁶.

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 país⁵⁷.

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, ese país está situado entre Francia, Alemania e Italia, y las minorías de su población son francesas, alemanas e italianas. Cada una de estas minorías tiene fuertes vínculos con sus países de origen,

⁵⁶ 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), pp. 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), pp- 1-6; Bloemraad, I. 2006. *Becoming a citizen: incorporation immigrants and refugees in the United States and Canada*, Universidad de California, Berkley.

⁵⁷ 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), pp. 147-169.



SUP-JDC-134/2020 Y ACUMULADOS

sin que ello haya quebrantado la cohesión social de Suiza, ni debilitado su democracia⁵⁸.

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

La evidencia en 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 país⁵⁹.

Como consecuencia de lo anterior, considero que no se debe distinguir la calidad de una persona mexicana en función de si nació en México o adquirió 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 porción normativa que se analiza no tiene una finalidad legítima para ocupar una consejería del Instituto Nacional Electoral, 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, preparación académica, responsabilidad, compromiso, imparcialidad e independencia, entre otras.

⁵⁸ 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, pp. 137-154.

⁵⁹ Ver Taylor, Charles. 2012. Interculturalism or multiculturalism? En *Philosophy and Social Criticism*, vol. 38, no. 4-5. Pp- 413-423.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-JDC-134/2020
Y ACUMULADOS

Los motivos antes señalados me llevan a acompañar el sentido de la sentencia, pero no así todas las consideraciones ahí sostenidas, por lo que emito este voto concurrente.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN



**SUP-JDC-134/2020, SUP-JDC-140/2020,
SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020,
SUP-JDC-148/2020 Y SUP-JDC-153/2020,
ACUMULADOS**

EL SUSCRITO, LICENCIADO ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS,
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN---

-----**CERTIFICA:**-----

Que la presente copia debidamente cotejada y sellada, corresponde a la **RESOLUCIÓN** dictada en sesión pública celebrada el día de la fecha, cuyo original obra en el expediente **SUP-JDC-134/2020, SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020 Y SUP-JDC-153/2020, ACUMULADOS**, integrado con motivo de los **Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano**, promovidos por **Jorge David Aljovín Navarro y otros**, radicados en esta Sala Superior.-----

Lo que certifico en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 20, fracción II, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la propia determinación judicial.- DOY FE.-----

Ciudad de México, a veintiséis de febrero de dos mil veinte. -----

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines.

