

**SÍNTESIS
SUP-JDC-422/2018**

RECURRENTE: Guillermo Sierra Fuentes.
AUTORIDAD RESPONSABLE: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Tema: Impugnación de la convocatoria emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para participar en la selección y designación de consejerías del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua.

Hechos

Convocatoria

18 de julio de 2018

El Consejo General del INE aprobó las convocatorias para designar consejerías locales, entre otras, la del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua.

Juicio ciudadano

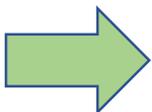
23 de julio 2018

Promovió juicio ciudadano, a fin de controvertir la convocatoria para la designación de consejerías del Instituto de Chihuahua.

Consideraciones

Agravios

La porción normativa del **artículo 100, párrafo 2, inciso f)**, de la LGIPE, que limita a **seis meses** el tiempo que se puede ausentar el aspirante a consejero, de la entidad federativa en la que reside, por motivo de un servicio público, es una distinción injustificada porque para los aspirantes a diputados federales, no hay limitante.

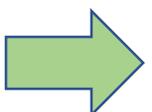


Calificación

Infundado el planteamiento, porque para que exista discriminación por el resultado de la norma, es necesario que las categorías sean susceptibles de ser comparadas. En este caso no existe dicho trato porque no es viable comparar el requisito de residencia exigido para ser diputado federal con la que se exige para ser consejero del OPLE, porque:

- a)** La propia Constitución establece una forma distinta cumplir con el requisito de residencia por parte de los aspirantes a diputados federales y a Consejeros del OPLE. Mientras a los diputados federales sólo se les exige 6 meses de residencia, a los Consejeros se les exigen 5 años. Igualmente, es la pro
- b)** Los cargos son de naturaleza distinta. Los diputados federales son electos por el voto popular, son representantes de elección popular e integran al Poder Legislativo. En cambio, los Consejeros del OPLE, son nombrados en un procedimiento de designación, y forman parte de un órgano autónomo cuya función es la organización de las elecciones.

Constitucionalidad del **artículo 100, párrafo 2, inciso f)**, de la LGIPE, por lo que hace a la interrupción de la residencia efectiva derivado de ausencia por servicio público, ya que es desproporcional.



El requisito legal controvertido es constitucional porque:

- a)** Persigue un fin constitucional, que consiste en que quienes aspiran al cargo tengan un arraigo con la comunidad y conozcan directamente la problemática político-electoral de la entidad federativa.
- b)** Es idóneo, porque el límite máximo de seis meses para ausentarse de la entidad no genera la pérdida del arraigo ni el desconocimiento de la realidad del estado.
- c)** Es necesaria porque extender el plazo aleja a los aspirantes de la proximidad con el lugar en el que desempeñarán el cargo, lo cual dificultaría su labor.
- d)** Es razonable porque beneficia a quienes tuvieron que ausentarse por un tiempo al prestar un servicio público, sin que pierdan la residencia.

Conclusión: Se **confirma** la Convocatoria en lo que fue materia de la impugnación, ya que se desestimó la solicitud de inaplicación de la norma que resultó ser una medida razonable y objetiva que no restringe el derecho político a integrar la autoridad electoral.

EXPEDIENTE: SUP-JDC-422/2018

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, diecisiete de agosto de dos mil dieciocho.

Sentencia que **confirma** la Convocatoria emitida por el **Consejo General del Instituto Nacional Electoral** para participar en el proceso de selección y designación de la Consejera o Consejero Electoral del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua, controvertida por **Guillermo Sierra Fuentes**.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA, AUTORIDAD, CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y REQUISITOS	3
III. MATERIA DE LA CONTROVERSIA	7
IV. RESUELVE	22

GLOSARIO

Actor	Guillermo Sierra Fuentes
Acuerdo	Acuerdo INE/CG652/2018 por el que el Consejo General del INE aprobó las convocatorias para la designación de las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.
Comisión Vinculación	de Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales del INE
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹ Secretariado: Ismael Anaya López, Nancy Correa Alfaro y Rodrigo E. Galán Martínez

Convocatoria	Convocatoria emitida por el Consejo General del INE a las ciudadanas y ciudadanos que deseen participar en el proceso de selección y designación al cargo de Consejera o Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral del Estado de Chihuahua
Instituto local	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
OPLE	Organismo Público Local Electoral
Sala Guadalajara	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Guadalajara, Jalisco
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

I. ANTECEDENTES

A. Aprobación de convocatoria.

1. Fecha para designación de Consejeros del OPLE². El veintiocho de mayo³, el Consejo General del INE determinó que la sustitución de los Consejeros del OPLE de Chihuahua que terminan su encargo, sería a más tardar el primero de noviembre.

2. Aprobación de convocatorias. El dieciocho de julio, el Consejo General del INE aprobó la convocatoria para designar a las y los consejeros del OPLE en Chihuahua, entre otras entidades federativas⁴.

3. Publicación. El diecinueve de julio, la Comisión de Vinculación publicó dicha convocatoria en la página de internet oficial del INE.

² Véase el acuerdo INE/CG505/2018 del Consejo General del INE. El acuerdo también se refería a los OPLES de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

³ Todas las fechas que se mencionen se refieren al año 2018, salvó mención expresa de otra anualidad.

⁴ Se trata del acuerdo INE/CG652/2018. En el se incluyeron a las entidades federativas ya señaladas.

B. Juicio ciudadano

1. Demanda. El veintitrés de julio, el actor presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la convocatoria.

2. Recepción. El veintinueve de julio se recibió la demanda en esta Sala Superior, por lo que la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente SUP-JDC-422/2018 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

3. Trámite.

a. Admisión. En su oportunidad, se admitió el juicio.

b. Solicitud de excusa. El dieciséis de agosto, la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso presentó excusa para conocer del asunto, cuya resolución encargada al Magistrado Indalfer Infante González.

El Pleno de este órgano jurisdiccional la desestimó.

c. Cierre de instrucción. En su oportunidad se cerró la instrucción.

II. COMPETENCIA, AUTORIDAD, CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y REQUISITOS

A. Competencia

La Sala Superior es competente para conocer del juicio, porque se trata de un medio de impugnación promovido en contra de la determinación de un órgano central del INE relacionada con la designación de los integrantes del órgano superior de dirección de un OPLE⁵.

⁵ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, base VI y 99, cuarto párrafo, fracción V, de la Constitución, 186 y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica, así como 79 de la Ley de Medios.

B. Autoridad responsable

El actor señala que la autoridad que aprobó la Convocatoria es la Comisión de Vinculación. Sin embargo, ésta fue aprobada por el Consejo General del INE⁶, por lo cual, esta debe ser considerada como la autoridad responsable.

C. Causal de improcedencia

En su informe, la Comisión de Vinculación hace valer la causa de improcedencia consistente en que la convocatoria no afecta el interés jurídico del actor.

1. Tesis. El actor cuenta con interés, porque la actualización de las normas que impugna, contenidas en la Convocatoria⁷ y en la LGIPE⁸, ocurre desde el momento de la emisión de esa convocatoria.

Lo anterior, debido a que **a.** Las normas citadas prevén que se interrumpirá la pérdida de la residencia cuando la ausencia de la entidad sea menor a seis meses, y **b.** El actor se coloca en ese supuesto porque se ausentó de Chihuahua de enero de dos mil diez a agosto de dos mil quince⁹ por cuestiones laborales, es decir, por más de seis meses, por lo que no se habría interrumpido la pérdida de su residencia por ese tiempo.

⁶ Lo anterior ocurrió en el acuerdo INE/CG652/2018, aprobado por el Consejo General del INE el dieciocho de julio.

⁷ Base tercera, punto 6 de la Convocatoria "Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses".

⁸ LGIPE: Artículo 100. 2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:... f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses."

⁹ Lo anterior, debido a que así lo manifestó el actor en los hechos de su demanda: "En el periodo comprendido del año de 1980 a la fecha de presentación de este juicio, he radicado en Chihuahua, con excepción del periodo existente entre enero de 2010 a agosto de 2015, con motivo de la ausencia por servicio público prestado en diversas salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación".

2. Aplicación inminente de las normas. La SCJN ha establecido que el control constitucional concreto de las normas procede cuando sus supuestos jurídicos se actualicen.

Lo anterior, puede ocurrir por la entrada en vigor de las normas (autoaplicativas) o cuando se dé una condición necesaria para que nazcan las obligaciones previstas en las normas (heteroaplicativas)¹⁰.

Al respecto, esta Sala Superior ha determinado que, aun cuando no exista acto concreto de aplicación de una norma, se debe analizar su regularidad constitucional, cuando sus efectos son inminentes para el promovente¹¹.

En ese supuesto, basta con advertir una afectación a su esfera jurídica para que proceda el análisis, de ahí que ante el posible perjuicio a sus derechos se concluya que cuenta con interés.

3. Supuesto jurídico de las normas. En la Convocatoria y en la LGIPE se exige a quienes deseen ser Consejeros del OPLE¹² y no hayan nacido en la entidad federativa correspondiente, que cuenten con una residencia efectiva de cinco años anteriores a la designación.

Las mismas disposiciones prevén que la residencia efectiva no se perderá cuando la ausencia de la entidad federativa sea menor a seis meses y sea por causa de servicio público, educativo o de investigación.

4. Actualización de supuesto jurídico. El actor manifestó en su demanda que desde mil novecientos ochenta residió en Chihuahua, pero

¹⁰ Véase jurisprudencia "**LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA**". 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VI, Julio de 1997; pág. 5. P./J. 55/97.

¹¹ Véase tesis XXV/2011, de rubro "**LEYES ELECTORALES. ACTOS DE APLICACIÓN INMINENTES, PROCEDE SU IMPUGNACIÓN**".

¹² Como se expuso, tanto la Base Tercera punto 6 de la Convocatoria y el artículo 100, numeral 2, inciso f) de la LGIPE, prevén que para ser Consejero es necesario "Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, **salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses**".

que se ausentó de enero de dos mil diez a agosto de dos mil quince, debido a que trabajó en diversas Salas Regionales del TEPJF.

En ese sentido, lo manifestado por el actor encuadra en la hipótesis normativa descrita, pues se ausentó por más de seis meses, por lo que basta con la emisión de la Convocatoria para que se actualicen los supuestos normativos en su perjuicio.

Por tanto, contrario a lo manifestado por la autoridad, el actor sí cuenta con interés para controvertir la Convocatoria, pues le será aplicable la hipótesis normativa ahí prevista sobre la pérdida de la residencia, una vez que solicite su registro a dicho proceso, de ahí que su aplicación sea inminente.

D. Requisitos de procedencia

1. Requisitos formales. Se hacen constar y se mencionan el nombre del actor, su firma, el acto reclamado, la autoridad responsable, los hechos y los agravios¹³.

2. Oportunidad. Se tiene como fecha de publicación de la convocatoria el diecinueve de julio, porque así lo afirmó el actor y aportó un vínculo de la página de internet del INE que así lo confirma¹⁴, lo cual no fue cuestionado ni desvirtuado por la autoridad.

Por tanto, el plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios¹⁵, transcurrió del veinte al veintitrés de julio.

Se concluye que la demanda es oportuna porque **a.** se presentó dentro de ese plazo, y **b.** Si bien se exhibió ante la Junta Local Ejecutiva del INE

¹³ Véase artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios.

¹⁴ En el vínculo <https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/12/aprueba-comision-de-vinculacion-convocatorias-para-37-consejeras-y-consejeros-electorales-de-ople-en-13-estados-2>, se advierte la nota número 410 de título "Las convocatorias se publicarán en los portales del INE y el OPLE de cada entidad, a partir del 19 de julio", en la cual se da cuenta de que la Comisión de Vinculación determinó que la publicación de la convocatoria se daría en esa fecha.

¹⁵ Ley de Medios "Artículo 8. 1. Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable...".

en Chihuahua y la aprobación de la convocatoria fue emitida por el Consejo General del INE, está justificado porque en la misma se establece que la Junta Local es una autoridad auxiliar en el proceso de designación de Consejeros del OPLE en esa entidad, pues está facultada para recibir documentación¹⁶.

3. Legitimación e interés jurídico. Se cumple con el requisito de legitimación porque el juicio fue promovido por un ciudadano¹⁷.

Por otro lado, como ya se analizó, el actor cuenta con interés jurídico porque se encuentra dentro del supuesto de aplicación inminente de las normas de la Convocatoria, relativas a perder la residencia, cuando su ausencia de la entidad sea por más de seis meses.

4. Definitividad. Se cumple con el requisito, porque no se advierte que deba agotarse algún medio de impugnación para controvertir la convocatoria antes de acudir a este juicio.

III. MATERIA DE LA CONTROVERSIA

A. Acto impugnado

En la Convocatoria cuestionada, se retomó lo dispuesto por la LGIPE¹⁸, respecto a que uno de los requisitos para ser Consejero de OPLE, en caso de no ser nativo de la entidad correspondiente, es contar con cinco años de residencia efectiva al momento de la designación, **salvo en caso**

¹⁶ Véase la Base Primera de la Convocatoria “La recepción de solicitudes debidamente requisitadas se realizará ante los siguientes órganos del Instituto Nacional Electoral:...Junta Local Ejecutiva, Avenida Independencia No. 1410, Colonia Centro, Chihuahua, Chihuahua, C.P. 31000”.

¹⁷ Ley de Medios: “Artículo 13. 1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a:... b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho...”

¹⁸ Tanto en la base tercera, punto 6 de la Convocatoria, como el artículo 100, párrafo 1, numeral f) de la LGIPE, se prevé que para ser Consejero del OPLE es necesario “Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses”.

de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor a seis meses.

B. Planteamientos del actor

1. Sostiene que la porción normativa “**por un tiempo menor a seis meses**” establece una distinción legislativa que genera una situación de desigualdad entre los aspirantes a Consejeros del OPLE y los aspirantes a diputados federales, porque de conformidad con el artículo 55 constitucional, durante todo el tiempo que ejercen un cargo público de elección popular, no pierden la residencia¹⁹.

2. También argumenta que esa porción normativa es desproporcionada.

C. Por tanto, lo que se debe decidir en este juicio es:

i. ¿Existe una situación de desigualdad en la forma en que deben cumplir con la residencia los aspirantes a Consejeros del OPLE respecto a los aspirantes a diputados federales?

ii. ¿Es desproporcional la restricción?

Primer tema. ¿Existe una situación de desigualdad entre los aspirantes a Consejeros del OPLE y a diputados federales en la forma en la que se les exige cumplir la residencia?

1. Planteamiento

El actor sostiene que existe una situación de desigualdad ante la ley entre las personas que aspiran a ser Consejeros del OPLE y a diputados federales.

¹⁹ Constitución: “Artículo 55. Para ser diputado se requiere: ...III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella... Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre...**La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.**”

Lo anterior, porque la Convocatoria y la LGIPE²⁰ prevén que la residencia efectiva se pierde cuando la ausencia sea por más de seis meses por servicio público, educativo o de investigación, mientras que la Constitución dispone que los aspirantes a diputados no pierden la vecindad por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular, sin establecer ninguna temporalidad²¹.

2. Decisión

No existe la situación de desigualdad planteada por el actor, porque, para que esto ocurra es necesario que las situaciones que se tildan de diferenciadas sean susceptibles de ser comparadas.

Sin embargo, en este caso no es viable comparar la forma de cumplir el requisito de residencia para diputados federales y consejeros del OPLE, porque **a.** la propia Constitución exige que la residencia se cumpla de manera distinta en cada cargo y **b.** tales cargos tienen una naturaleza distinta.

3. Justificación

a. Derecho a la igualdad

De conformidad con el artículo 1º constitucional, la igualdad y no discriminación son principios que aplican de manera transversal a todos los derechos humanos, por lo que cualquier distinción, restricción,

²⁰ Como ya se señaló, tanto en la base tercera, punto 6 de la Convocatoria, como el artículo 100, párrafo 1, numeral f) de la LGIPE, se prevé que para ser Consejero del OPLE es necesario "Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, **salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses**".

²¹ Constitución. "Artículo 55. Para ser **diputado** se requiere:...III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección **o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella...La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.**

exclusión o preferencia, puede constituir una afectación al derecho a la igualdad²².

Dentro de las facetas de ese derecho humano se encuentra la igualdad formal o de derecho, la cual incluye **a.** la uniformidad en la aplicación de las normas por parte de las autoridades y **b.** un mandato para la autoridad legislativa para que evite distinciones legislativas sin justificación constitucional²³.

Ahora bien, la vulneración a la igualdad formal o de derecho puede ocurrir:

i. Por actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la norma o en su aplicación obedecen a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o

ii. Por actos discriminatorios indirectos o por resultado, que ocurren cuando la aplicación de la norma es aparentemente neutra, **pero su efecto o resultado es una diferenciación o exclusión desproporcionada** sin que exista una justificación objetiva ²⁴.

b. Elementos de la discriminación indirecta o por resultado

Para que exista discriminación indirecta es necesario que: **a)** una norma genere una situación de diferenciación injustificada; **b)** que tal norma sea aparentemente neutra, y **c)** su resultado sea (1) la actualización de un

²² Constitución. “Artículo 1...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

²³ Jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.) de rubro “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**”, Décima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, p.119.

²⁴ Jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), de rubro “**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**”, Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, p. 225

trato discriminatorio entre situaciones análogas o (2) efectos semejantes entre personas que se encuentran en situaciones dispares²⁵.

Este tipo de discriminación puede originarse cuando legislador **crea expresamente regímenes diferenciados a supuestos de hecho o situaciones equivalentes**, y quien la sufre busca ser comprendido en el régimen del que supuestamente es excluido²⁶.

Ahora bien, para que se actualice dicha discriminación es indispensable **que exista una situación comparable** entre los sujetos involucrados. En ese sentido las situaciones no son comparable cuando en su contexto existan diferencias entre ellas²⁷, o bien, cuando los sujetos comparados no sean iguales²⁸.

c. Situación de discriminación planteada en el caso

En el caso, el actor sostiene que la Convocatoria y la LGIPE, establecen una situación discriminatoria al disponer que quien aspire a ser Consejero del OPLE **perderá la residencia efectiva cuando exista una ausencia de la entidad federativa, por más de seis meses** por el ejercicio del servicio público²⁹.

²⁵ Jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), de rubro: **“DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO”**, Décima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, publicación: viernes 13 de julio de 2018, Materia(s): (Constitucional).

²⁶ Tesis 1a. CCCLXIX/2015 (10a.) de rubro **“IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA”**, Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, p. 980.

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), de rubro **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN”**, Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, p. 225

²⁸ Jurisprudencia 2a./J. 42/2010, de rubro **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”**, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, Materia(s): Constitucional, p. 427.

²⁹ Tanto en la base tercera, punto 6 de la Convocatoria, como el artículo 100, párrafo 1, numeral f) de la LGIPE, se prevé que para ser Consejero del OPLE es necesario “Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco

Lo anterior, porque en la Constitución se prevé que quienes aspiren a ser diputados federales no perderán la vecindad cuando se ausenten de la entidad por el desempeño de cargos públicos de elección popular.

A continuación, se muestra las disposiciones que, a decir del actor, son susceptibles de ser comparadas, a efecto de determinar si la norma es susceptible de producir discriminación:

Constitución	LGIPE ³⁰
<p>Artículo 55. Para ser diputado se requiere:...</p> <p>III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.</p> <p>...</p> <p>La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.</p>	<p>Artículo 100</p> <p>...</p> <p>2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses</p>

De tal modo, lo que pretende el actor es que se inapliquen las disposiciones de la Convocatoria y la LGIPE sobre la pérdida de la residencia por ausencia por más de seis meses, porque la Constitución regula una situación análoga menos restrictiva para el caso de los diputados federales.

Ahora bien, como se explicará, el planteamiento es **infundado** porque no son situaciones susceptibles de ser comparadas.

Las situaciones no son susceptibles de ser comparadas

En efecto, de la comparación de las normas que menciona el actor se advierte la inexistencia de discriminación, pues la regulación de los aspirantes a diputados federales no es susceptible de ser contrastada con la relativa a los consejeros del OPLE, por lo siguiente:

años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses”.

³⁰ Lo anterior fue replicado en el punto 6 de la Convocatoria.

i. La distinción proviene de disposiciones constitucionales

La Constitución exige una temporalidad de residencia distinta entre los aspirantes a diputados federales y a consejeros del OPLE.

En efecto, mientras el texto constitucional prevé que para ser **diputado federal** se requiere tener una residencia de **más de seis meses** en la entidad correspondiente antes del día de la elección³¹, a los consejeros del OPLE se les exige una residencia efectiva de, por lo menos, **cinco años** antes de su designación³².

En ese sentido, la exigencia constitucional del tiempo de residencia para los consejeros del OPLE es mayor que para los diputados federales, lo cual evidencia la intención del Constituyente de regular dicho requisito de forma distinta para cada cargo.

Asimismo, es el propio Constituyente el que establece una excepción a la pérdida de la residencia por ejercer dicho cargo de elección popular, mientras que para los aspirantes a consejeros del OPLE no es así.

ii. Los cargos tienen naturaleza distinta

No se pueden comparar los requisitos para ser diputado federal con los que corresponden a un consejero del OPLE, porque su naturaleza es distinta.

Ciertamente, tanto los diputados federales como los consejeros de los OPLES son servidores públicos. Sin embargo, los diputados federales son electos por el voto popular³³ y tienen la naturaleza de ser

³¹ Constitución. "Artículo 55. Para ser diputado se requiere:... III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta **con residencia efectiva de más de seis meses** anteriores a la fecha de ella."

³² Constitución. "Artículo 116...c)...2o. . El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. **Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años** anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley."

³³ Constitución. "Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional".

representantes de elección popular³⁴. Asimismo, son integrantes de una de las Cámaras que conforma el Poder Legislativo³⁵.

En cambio, los consejeros del OPLE son designados por el INE mediante un procedimiento³⁶, y una vez nombrados, integran el órgano superior de dirección de los OPLES³⁷, los cuales son entes autónomos³⁸, encargados de organizar las elecciones en las entidades federativas³⁹.

Lo anterior, muestra que la naturaleza del cargo de diputado federal es distinta a la de consejero del OPLE, por lo cual, los requisitos exigidos para ocupar dichos cargos son diferentes y no es viable su comparación.

d. Conclusión

No existe la situación de desigualdad alegada por el actor, supuestamente originada por las disposiciones de la Convocatoria y la LGIPE que prevén que la residencia exigida para ser consejero del OPLE se pierde por una ausencia mayor de seis meses por el ejercicio del servicio público.

Esto, a pesar de que la Constitución dispone que los aspirantes a diputados federales no pierden la residencia por ausentarse durante todo el tiempo en el que ejerzan un cargo de elección popular.

³⁴ Constitución. "Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años"

³⁵ Constitución. "Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores"

³⁶ LGIPE. "Artículo 100. 1. El consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales serán designados por el Consejo General del Instituto, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por esta Ley."

³⁷ LGIPE. "Artículo 99. 1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz".

³⁸ Constitución. "Artículo 116...c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes".

³⁹ Constitución. "Artículo 41...Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución."

Tema 2. Constitucionalidad del artículo 100, párrafo 2, inciso f), de la LGIPE, por lo que hace a la interrupción de la residencia efectiva derivado de ausencia por servicio público.

a. Decisión

Esta Sala Superior considera que la norma prevista en el artículo 100, párrafo 2, inciso f), de la LGIPE, resulta apegada al orden Constitucional y no transgrede el derecho del actor a integrar la autoridad electoral, ya que supera el test de proporcionalidad.

b. Disposición legal en cuestión.

Al respecto, la norma impugnada establece lo siguiente.

“Artículo 100.

(...)

2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:

(...)

f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, **salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;**”

El actor estima que el plazo máximo de seis meses para que no se vea interrumpida la residencia efectiva con motivo de la ausencia por servicio público, es inconstitucional pues transgrede su derecho a integrar la autoridad electoral al omitir considerar que estuvo desempeñando una función pública.

Es de destacar que esta disposición encuentra sustento constitucional en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2, de la Constitución⁴⁰, el

⁴⁰ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

(...)

cual exige que los consejeros estatales sean originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, sin que contemple excepciones como lo hace la LGIPE.

Por lo que, a fin de determinar si el plazo máximo de seis meses para la no interrupción de la residencia efectiva, que establece la LGIPE, resulta o no una restricción indebida al derecho a integrar una autoridad electoral, es necesario examinar si tiene un fin legítimo sustentado constitucionalmente.

Así, una vez que se esclarece la existencia de ese objetivo constitucional, se debe ponderar si la restricción es necesaria, idónea y proporcional para lograrlo.

En caso de no cumplir esos requisitos, la restricción resultará desproporcionada, por ende, inconstitucional.

En este sentido, en el supuesto de que no se advierta la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente, o en caso de que la restricción en el ejercicio de un derecho fundamental no sea proporcional, razonable e idónea, no se debe aplicar y es necesario optar por aquella que sea conforme a las reglas y principios constitucionales para la solución de la controversia.

c. Test

i. Fin constitucional legítimo

La norma controvertida persigue un fin constitucionalmente legítimo, ya que busca que no se vea interrumpida la residencia efectiva con motivo del desempeño del servicio público hasta seis meses.

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

Ello, porque la residencia efectiva encuentra sustento en la Constitución como requisito para ser consejero electoral, en caso de que el aspirante no sea originario de la entidad federativa.

De este modo, la Constitución es clara en exigir que quienes busquen ser designados consejeros electorales, acrediten que han habitado durante un cierto tiempo en la entidad federativa, para que puedan conocer de manera directa las problemáticas del lugar en el que desempeñarán su cargo.

Al respecto, esta Sala Superior⁴¹ ha señalado que la residencia efectiva implica una relación real y prolongada, con el ánimo de permanencia, es decir, debe encontrarse de manera fija o permanente en la comunidad.

Por lo que, se obtiene por vivir de manera permanente o prolongada, de forma **ininterrumpida** en un lugar determinado.

Así, la exigencia de la **residencia** tiene su razón de ser en que se requiere que el ciudadano que pretende ser consejero electoral cuente con información relativa al entorno político, social, cultural y económico del lugar, que le permitirá identificar las prioridades y problemáticas a fin de atenderlas y con ello generar los mayores beneficios para quienes integran el estado.

Entonces, la naturaleza del requisito de la residencia efectiva es que el aspirante demuestre ese vínculo o lazo con el estado del que se encargará de desarrollar la función electoral, por lo que, lo lógico sería que se tratara de una residencia ininterrumpida en el lugar, a fin de generar ese vínculo.

Sin embargo, la LGIPE estableció excepciones en la interrupción de la residencia, como lo es la ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor a seis meses.

⁴¹ Véase SUP-JRC-65/2018 y acumulados.

Es decir, son casos en los que el legislador secundario advirtió que, dada la naturaleza del trabajo realizado, el cual conlleva un interés público o beneficio social, quedaran exceptuados a efecto de acreditar el requisito en cuestión, pero sujeto a un plazo máximo.

Sujetar a un periodo máximo de tiempo en el que puedan los aspirantes ausentarse del estado, se apega a la finalidad constitucional de que se acredite una residencia efectiva, porque extender más allá el plazo afectaría el fin de la norma constitucional.

Por ello, es que se considera que la excepción tiene un fin constitucionalmente legítimo porque es acorde con la residencia efectiva.

Entonces, el plazo máximo de seis meses en los que puede un ciudadano ausentarse de la entidad federativa con motivo del servicio público, no se constituye como una restricción sino en todo caso como una medida que favorece precisamente que no se pierda la residencia.

ii. Idoneidad de la medida

La disposición bajo estudio satisface igualmente el elemento de idoneidad, toda vez que existe una relación entre ella y el fin constitucional que busca, que es lograr que la persona que aspire a integrar un instituto local conozca las particularidades, necesidades y problemáticas en una temporalidad determinada de la entidad federativa.

Esto, en virtud de que el requisito constitucional es acreditar la residencia efectiva, entendida como el lugar donde la persona se ha establecido de manera habitual y constante, de manera que se genere realmente ese vínculo sociológico por tener ahí real y verdaderamente sus intereses.

Por lo que el lapso máximo de seis meses en los que una persona puede ausentarse del lugar en el que reside, con motivo de un servicio público, resulta idóneo para asegurar la proximidad y el conocimiento de las problemáticas actuales que en la materia político-electoral se presentan en el estado.

Así, de permitir que los aspirantes se ausentaran por más tiempo, impediría construir ese lazo material necesario para que conozcan las necesidades y problemas estatales político-electorales específicos.

iii. Necesidad de la medida

En el caso, el plazo máximo de seis meses cumple con la necesidad de acreditar la residencia por un tiempo considerable, establecido en la Constitución.

Entonces, la excepción prevista en la LGIPE, respecto de aquellos que con motivo del servicio público se ausenten por un máximo de seis meses, no puede hacer nugatorio el requisito constitucional de residencia efectiva.

Lo anterior, porque la residencia efectiva implica habitar en un lugar determinado (elemento objetivo) y, además, tener la intención de establecerse en ese lugar (elemento subjetivo), para que los consejeros ejerzan sus funciones con conocimiento actual y directo de los problemas en cierta localidad.

En este sentido, no existe ninguna otra medida menos gravosa con la cual se pueda garantizar la residencia efectiva, así como el vínculo con la comunidad, porque, se insiste, lo fundamental es lograr que quien aspire a una consejería, tenga un arraigo cierto con la comunidad.

Por ello, el plazo de seis meses para evitar la interrupción de la residencia, es la menos lesiva que pudo considerar el legislador, porque de lo contrario se permitiría que el aspirante pueda ausentarse de la comunidad por tiempos prolongados y, con ello, desvincularse de los intereses de la sociedad.

Así, en aras de cumplir el fin constitucionalmente legítimo, así como evitar la menor afectación posible, el legislador señaló un plazo permisivo para que quien desee contender pueda estar ausente de la respectiva entidad federativa.

Periodo en el cual, para el legislador, es posible mantener una relación cierta con la comunidad, por ser un plazo breve y real que en modo alguno trasciende en el sentido de pertenencia con la comunidad y, a su vez, permite conservar el vínculo que necesariamente debe existir entre individuo y sociedad.

iv. Proporcionalidad en sentido estricto

En este punto, se realiza un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto para determinar si el plazo de **seis meses** a que se refiere el artículo 100, párrafo 2, inciso f), de la LGIPE **es razonable y proporcional**.

Esto, porque busca beneficiar a quienes tuvieron que dejar de residir en el lugar por ese motivo, pero sin afectar de manera considerable la residencia efectiva con la que deben cumplir, en caso de no ser originarios del estado.

Por lo que, se considera los seis meses es un plazo válido, racional y proporcional de cara a los cinco años que deberían cumplir de forma ininterrumpida, sin que ello trastoque otros derechos como sería el de integrar un órgano electoral.

Es de destacar que respecto al derecho a integrar autoridades electorales, esta Sala Superior ha establecido⁴² que su tutela exige que los ciudadanos puedan acceder a formar parte como integrantes de los órganos, de máxima dirección o desconcentrados, de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales estatales.

En este sentido, en diversos precedentes⁴³ esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que el derecho a integrar las autoridades electorales, es susceptible de encontrarse acotado a cumplir

⁴² Jurisprudencia 11/2010 de rubro: **INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.** Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 27 y 28.

⁴³ A manera de ejemplo, están las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-1/2010, SUP-JDC-117/2017 y SUP-JDC-544/2017.

determinados requisitos que garanticen la idoneidad y el cumplimiento cabal de los principios que rigen la función electoral.

Inclusive, el artículo 23 de la Convención Americana⁴⁴ prevé que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, y que la ley puede reglamentar el ejercicio de tal derecho, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Por lo que, no se trata de un derecho absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas delimitaciones y restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Tales delimitaciones y restricciones deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.

Por lo que, esta Sala Superior considera que el plazo máximo de seis meses que establece la LGIPE no restringe de manera indebida el derecho del actor de integrar la autoridad electoral, porque precisamente favorece que puedan participar incluso quienes no cumplieron de manera ininterrumpida con la residencia efectiva durante cinco años anteriores a la designación.

⁴⁴ **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

Al respecto, se debe señalar que el requisito en comento es la más proporcional con la finalidad que se persigue. Ello, porque la restricción es la menos lesiva a la vez que con ello se permite salvaguardar que quienes integren el OPLE tengan realmente un vínculo con la comunidad.

De esta manera, la ausencia temporal menor de seis meses de la entidad, aún permite que quienes aspiren a integrar el OPLE puedan contender a ese cargo, porque han conservado una relación constante con la sociedad en la cual pretenden ejercer sus funciones, en caso de ser designados.

d. Conclusión.

Toda vez que el requisito legal controvertido ha sido considerado una medida razonable y objetiva que no restringe el derecho político a integrar la autoridad electoral, se debe confirmar la convocatoria impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

IV. RESUELVE

ÚNICO. Se confirma la Convocatoria en lo que fue materia de la impugnación.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO