

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1171/2017

ACTORA: NIURKA ALBA SALIVA
BENÍTEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE
M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: AURORA ROJAS
BONILLA Y JUAN LUIS HERNÁNDEZ
MACÍAS

Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ dicta sentencia en el expediente citado al rubro en el sentido de confirmar el acto impugnado por la actora, consistente en el Acuerdo INE/CG635/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral² por el que se acata la sentencia emitida por esta Sala Superior en el expediente SUP-JDC-1076/2017.

I. ANTECEDENTES

De lo narrado por la actora y los antecedentes expuestos por la autoridad responsable, se desprenden los siguientes hechos:

1. Consulta. El tres de octubre de dos mil diecisiete, Niurka Alba Saliva Benítez, ciudadana mexicana por naturalización desde dos mil ocho,

¹ En adelante Sala Superior.

² En adelante, INE.

presentó escrito ante el Consejero Presidente del INE, por el cual formuló consulta en relación con el criterio a seguir por parte de la autoridad electoral federal, respecto de su probable participación como candidata a diputada federal o senadora de la república.

2. Primera respuesta. El trece de noviembre de dos mil diecisiete, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, dio respuesta a su consulta por medio del oficio INE/DEPPP/DPPF/3446/2017. En su respuesta, el Director Ejecutivo consideró que la ciudadana no podría encabezar las listas para diputada o senadora federal, pues el artículo 55, fracción I, de la Constitución Federal, señala como requisito haber obtenido la nacionalidad mexicana por nacimiento.

3. Juicio ciudadano SUP-JDC-1076/2017. La actora controvertió esa respuesta por medio del juicio ciudadano de protección de derechos político electorales ante esta Sala Superior, pues consideró que este requisito viola su derecho humano a la igualdad y no discriminación.

Esta Sala Superior, mediante sentencia de veinte de diciembre de dos mil diecisiete, revocó el oficio de respuesta, pues consideró que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos carece de competencia para emitir esa respuesta. Por lo tanto, ordenó al Consejo General del INE dar respuesta a la consulta de la ciudadana.

4. Acuerdo INE/CG635/2017 (acto impugnado). En sesión extraordinaria de veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE, acatando la sentencia de esta Sala Superior identificada en el párrafo anterior, emitió el acuerdo por medio del cual aprobó la respuesta a la consulta realizada por la actora, acuerdo que fue notificado a esta Sala Superior.

En su respuesta, el Consejo General sostuvo que la ciudadana no podría encabezar las listas para diputada o senadora federal, pues no cumpliría con el requisito establecido en el artículo 55, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, agregó que en caso de que la ciudadana fuera registrada en dichas listas, el Consejo General mantendría una postura apegada al texto constitucional.

5. Presentación de la demanda. Por escrito de veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, presentado ante la autoridad responsable, la ciudadana promovió nuevo juicio ciudadano, mediante el cual impugnó el acuerdo identificado en el párrafo anterior.

6. Recepción del juicio. La Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar el juicio ciudadano con la clave de identificación SUP-JDC-1171/2017 y lo turnó a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³.

7. Recepción y radicación. Por acuerdo de tres de enero de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta tuvo por recibido y radicado el juicio ciudadano.

8. Admisión y cierre. Por acuerdo de veintidós de enero siguiente, la Magistrada Presidenta tuvo por admitido el juicio ciudadano y declaró cerrada la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, con fundamento en lo

³ En adelante Ley de Medios.

establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; 80, párrafo 1, inciso d), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios; pues se impugna un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDA. Precisión del acto reclamado. La actora se duele del agravio que le provoca el acuerdo INE/CG635/2017 por medio del cual se le dio respuesta a las dos preguntas que planteó ante la autoridad electoral federal.

Así, el Consejo General del INE precisó las siguientes respuestas:

1. En relación con la pregunta: “¿Podré encabezar la planilla a diputada y/o senadora federal?”, la respuesta fue: “le comunico que el artículo 55 de la Constitución establece como requisito fundamental ser ciudadano por nacimiento por lo que, al no encontrarse en ese supuesto, usted no podría encabezar dichas listas”.
2. La segunda pregunta fue: “¿Cuál será el criterio a seguir por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral para el caso de que desee participar como candidata a diputada y/o senadora federal en la elección concurrente del 2018?”, la respuesta fue: “al respecto este Consejo General mantendrá una postura apegada a lo señalado por la Constitución, así como al cumplimiento de los requisitos que la misma establece para el caso concreto”.

Por lo tanto, el presente juicio ciudadano tendrá como materia de su análisis, la regularidad del acuerdo del Consejo General por medio del cual se le dio respuesta a la actora.

TERCERA. Procedencia. Los requisitos de procedencia se encuentran colmados, por las siguientes razones.

1. Forma. La demanda cumple los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, pues fue presentada por escrito, en ella se hacen constar el nombre y firma autógrafa de la promovente; se identifica el acto reclamado; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causan, los preceptos presuntamente violados; así como las pruebas que acompaña a su escrito.

2. Oportunidad. El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios, ya que la promovente dijo tener conocimiento del acto impugnado el 22 de diciembre de 2017, es decir el mismo día de su emisión. Así, si la demanda se presentó ante la autoridad responsable el 26 de diciembre siguiente, se concluye que es oportuna.

3. Legitimación. El requisito se encuentra satisfecho, pues el juicio fue promovido por propio de derecho de una ciudadana que dice resentir una afectación en su derecho político-electoral a ser votada.

4. Interés jurídico. Este requisito está satisfecho, en virtud de lo siguiente:

En el caso, Niurka Alba Saliva Benítez acude al presente juicio ciudadano a impugnar la respuesta que el Consejo General del INE emitió a su escrito de consulta relacionado con el requisito de

elegibilidad establecido en el artículo 55, fracción I de la Constitución federal.

En su respuesta, la autoridad responsable:

- Comunicó a la ciudadana que el artículo 55 de la Constitución establece como requisito fundamental ser ciudadano por nacimiento por lo que, al no encontrarse en ese supuesto, la promovente no podría encabezar las listas de diputaciones federales y/o senadurías.
- Que en caso de que deseara participar como candidata a diputada y/o senadora federal en la elección concurrente de dos mil dieciocho, ese Consejo General se mantendrá en una postura apegada a lo señalado por la Constitución, así como al cumplimiento de los requisitos que la misma establece para el caso concreto.

Al respecto, es conveniente precisar que la respuesta a dicha consulta tiene la naturaleza de un auténtico acto de aplicación, que afecta de manera directa a la justiciable.

En efecto, esta Sala Superior ha desarrollado una línea jurisprudencial a partir de la cual es posible identificar cuándo se puede considerar que la respuesta a una consulta constituye un auténtico acto de aplicación.

En la tesis de jurisprudencia 1/2009, de rubro: “CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO”, se sostuvo que el concepto de acto de aplicación debía leerse de manera extensiva, pues su finalidad primordial es poner de

manifiesto que una ley está siendo aplicada y que afecta de manera particular y concreta a una persona.

Así, para considerar que existe un acto de aplicación debe atenderse al contexto jurídico y fáctico que permita determinar razonablemente, si la respuesta a una consulta reviste la característica esencial de poner de manifiesto que la persona está colocada en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos.

Un criterio similar fue replicado en la tesis XIX/2015, de rubro: “ACTO DE APLICACIÓN. CARECE DE ESTE CARÁCTER LA RESPUESTA A LA CONSULTA SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN INTRAPARTIDISTA, CUANDO LA PERSONA NO SE UBICA EN LA HIPÓTESIS NORMATIVA”.

En dicho criterio, se consideró que la respuesta de la autoridad a una solicitud en relación con el sentido y alcance de alguna disposición normativa, carece de carácter concreto e individualizado cuando el promovente omite expresar y demostrar que se ubica en el ámbito comprendido por la hipótesis normativa, de ahí que ello es indispensable para considerar que existe una afectación real y directa.

A la luz de los criterios anteriores, es posible concluir que, en el caso, la respuesta del Consejo General del INE a la consulta de la promovente, sí constituye un acto de aplicación vinculado con su esfera de derechos, al colmarse los extremos exigidos, en los términos siguientes:

- (i) La actora demuestra que se encuentra en el ámbito comprendido por la hipótesis normativa y
- (ii) Del contexto jurídico y fáctico del caso es posible concluir que la disposición normativa impugnada se vincula con una supuesta incidencia en su derecho político electoral a ser votada.

En lo que corresponde al primer punto, la actora acredita que es ciudadana mexicana por naturalización, para lo cual acompaña a su escrito de demanda copia de la carta de naturalización extendida a su favor por la autoridad competente.

Lo anterior, cobra relevancia en cuanto que impugna una norma constitucional que establece como requisito el haber adquirido la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser diputada federal y senadora de la República.

En cuanto al segundo requisito del contexto jurídico y fáctico del caso, es posible apreciar que dicho requisito tiene incidencia inmediata en sus derechos políticos-electorales.

En ese sentido, el asunto que nos ocupa, no exige que la actora deba solicitar previamente su registro para tener por acreditado su interés jurídico, pues lo cierto, es que al ser mexicana por naturalización, se ubica dentro del supuesto de la consulta, en la que el Consejo General del INE consideró que no reúne el requisito de elegibilidad con sustento en la Constitución Federal.

Sostener lo contrario, implicaría obligar a la actora a acudir a un eventual proceso de registro para que, finalmente, el Consejo General del INE se lo niegue a partir de las consideraciones sostenidas en el acuerdo impugnado. A juicio de este tribunal electoral, esta sería una carga desproporcionada que afectaría el derecho humano de acceso a la justicia de las personas, tratándose de casos en que se alega un supuesto de discriminación.

En consecuencia, la actora cuenta con interés jurídico para cuestionar la validez de la disposición normativa en cuestión sobre la base de una

supuesta discriminación, pues la respuesta de la autoridad electoral federal expresó un criterio que será aplicado en el futuro inmediato, señalando que el Consejo General mantendrá el mismo. Si a este contexto jurídico se le suma que la actora demuestra encontrarse en la hipótesis normativa en cuestión, debe considerarse que cuenta con interés jurídico.

5. Definitividad. Este presupuesto procesal se considera satisfecho, ya que la Ley de Medios no prevé algún otro que deba ser agotado previamente a la promoción del juicio ciudadano.

CUARTA. Agravio y pretensión

En su único agravio, la promovente señala que el acuerdo impugnado se emitió sobre la base de una violación a sus derechos humanos de fuente constitucional y, sobre todo, convencional. Esto, pues la autoridad responsable debió analizar que la norma contenida en el artículo 55 de la Constitución Federal, que dispone que para ser diputada y senadora de la república se necesita ser mexicana por nacimiento, es contraria al principio de igualdad y no discriminación, pues limita su derecho humano y político de ser votada.

En este sentido, aduce que el artículo 55, fracción I, constitucional, viola lo dispuesto en el artículo 1º del propio texto fundamental, al estar fundado sobre una diferenciación discriminatoria, pues no se encuentra en pleno goce de sus derechos político electorales de ser votada, como dispone el artículo 35, fracción II, de la Constitución, pues adquirió la nacionalidad mexicana por naturalización.

Además, argumenta que dicho requisito no solamente es contrario a los principios de la Constitución mexicana, sino también al marco de prerrogativas establecidas en los tratados internacionales de los cuales

el Estado mexicano es parte y que le resultan obligatorios a todas las autoridades por la vía de los artículos 1º y 133 de la propia Constitución. En este sentido, se viola lo dispuesto en los artículos 25⁴, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23⁵, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la jurisprudencia de su máximo intérprete, esto es, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, en los casos contenciosos *Yatama v. Nicaragua*⁶ y *Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos*⁷ estableció que los Estados parte deben generar de manera óptima los mecanismos y condiciones para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación.

En suma, del análisis de los agravios esgrimidos por la actora, se advierte que sus motivos de disenso están encaminados a combatir no sólo el acuerdo INE/CG635/2017 del Consejo General, por medio del cual se le dio respuesta a su consulta, sino el alcance que debe darse a la norma constitucional, que prescribe como requisito para ser diputada o senadora de la República, contar con la ciudadanía mexicana por nacimiento.

⁴ **Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

⁵ **Artículo 23.** Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y 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.

⁶ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.

⁷ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 161.

En ese tenor, la pretensión de la actora es que la fracción I, del artículo 55 constitucional, sea interpretada por esta Sala Superior conforme al marco convencional, toda vez que considera que vulnera sus derechos humanos de ser votada, de igualdad y no discriminación.

QUINTA. Marco contextual y estudio de fondo

El artículo 133 de la Constitución reconoce el principio de supremacía constitucional. Dicho precepto:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación históricamente ha sostenido que la primera parte de este artículo también determina el lugar que los tratados internacionales ocupan dentro del sistema de fuentes del orden jurídico mexicano.

Sin embargo, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once significó una forma diferente de entender el régimen constitucional en México.

Este cambio trascendental exige a todos los operadores jurídicos un minucioso análisis del texto constitucional, para determinar sus alcances y reinterpretar aquellas figuras e instituciones que resulten incompatibles o que puedan obstaculizar la aplicación y el desarrollo del modelo de justicia constitucional.

En este sentido, una de las principales aportaciones de la reforma constitucional es la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución o un

tratado internacional que prescriba normas que reconocen derechos humanos.

Los tres primeros párrafos del artículo primero constitucional, disponen lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Como expresamente se dispuso en el artículo 1º constitucional, en México todas las personas son titulares tanto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución como de los previstos en los tratados internacionales que sean ratificados por el Estado mexicano, lo que significa que, con motivo de la reforma constitucional, los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales se han integrado expresamente a nuestro ordenamiento jurídico interno, para ampliar el catálogo constitucional de derechos humanos, en el entendido de que, derivado de la parte final del primer párrafo del propio artículo 1º constitucional, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

En esta línea, partiendo de que las reformas constitucionales no alteraron el régimen constitucional de los tratados internacionales en general –con independencia de su materia–, se puede concluir que lo único que se modificó fue el régimen constitucional de las normas internacionales de derechos humanos, las cuales se integraron al parámetro de control de regularidad cuya **fuentes es la propia Constitución.**

A partir de estos antecedentes, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en un primer momento, el expediente varios 912/2010⁸, en el cual se estableció que el artículo 1º constitucional debe leerse e interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 de la Constitución, de forma que los jueces prefieran “los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior”.

Asimismo, en dicho precedente se sostuvo que el parámetro de análisis de este tipo de control [constitucional y convencional] que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra por los siguientes parámetros:

- (i) Los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;
- (ii) La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación;
- (iii) Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de dicho tribunal internacional.

⁸ Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante resolución de catorce de julio de dos mil once, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Luna Ramos (encargado del engrose: Ministro José Ramón Cossío Díaz).

Así, se concluyó que los jueces nacionales “deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger”.

Un criterio más reciente desde el cual se ha moldeado el parámetro de control constitucional en México, fue la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por el Tribunal Pleno el tres de septiembre de dos mil trece, en el cual se sostuvo que **las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos.**

Asimismo, se mencionó que ante el escenario de que un derecho humano contenido en un tratado internacional del que México sea parte no esté previsto en una norma constitucional, la propia Constitución en su artículo 1º contempla la posibilidad de que su contenido se incorpore al conjunto de derechos que gozarán todas las personas y que tendrán que respetar y garantizar todas las autoridades y, conforme a los cuales, deberán interpretarse los actos jurídicos tanto de autoridades como de particulares a efecto de que sean armónicos y coherentes con dichos contenidos fundamentales.

Este criterio, quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE

DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”

Una vez referido lo anterior, en el caso debe precisarse que la fracción I, del artículo 55 constitucional, es la porción cuestionada por la actora al constituir la norma que sirvió como fundamento del acto impugnado.

Tal precepto establece:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

[...]

La promovente también impugna este requisito para el caso en que decida participar como candidata a senadora de la República, por lo que también es necesario hacer referencia al artículo 58 de la propia Constitución, el cual remite a los requisitos establecidos en el artículo 55 citado. Se transcribe el primero:

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

En ese tenor, las porciones cuestionadas regulan un requisito de elegibilidad.

Al respecto, es menester indicar que, esta Sala Superior, en el juicio ciudadano SUP-JDC-186/2000, definió el concepto de *elegibilidad* como:

[...] la posibilidad real y jurídica de que un ciudadano, en ejercicio de su prerrogativa de ser votado, también llamada voto pasivo, esté en cabal aptitud de asumir un cargo de elección popular para el cual ha sido propuesto por un partido político, por satisfacer las cuestiones previstas al efecto como exigencias inherentes a su persona, tanto para ser registrado como para ocupar el cargo, es decir, por reunir los requisitos indispensables para participar en la contienda electoral como candidato y, en su oportunidad, desempeñar el cargo.

El establecimiento de tales requisitos, obedece a la importancia que reviste la función legislativa, en donde está de por medio la representación popular para el ejercicio de la soberanía del pueblo; de manera que, el Constituyente y el legislador buscaron garantizar la idoneidad de las personas que aspiran a ocupar los cargos atinentes, a través de exigencias como: un vínculo con el país, particularmente con el ámbito territorial en el que se efectúe la elección; una edad mínima; la prohibición de ocupar cargos públicos, en virtud de los cuales se coloquen en posiciones ventajosas con repercusión en la contienda electoral; la proscripción de ser ministros de cultos religiosos, dada la separación Estado-Iglesia; la no reelección; etcétera. En suma, todos aquellos requisitos establecidos en la Constitución y en el Código Electoral, por haber sido considerados necesarios para participar en condiciones de igualdad en la contienda electoral y para el desempeño de los cargos relativos y que por lo mismo, constituyen cualidades especiales, incluso mayores que las previstas para los ciudadanos emisores del voto en los artículos 34 y 35, fracción I, Constitucionales, así como por los numerales 4, párrafo 1, y 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, se ha considerado que los requisitos de elegibilidad tienen como elementos intrínsecos la objetividad y certeza, mediante la previsión de éstos en la Constitución y en la ley reglamentaria, pues implican restricciones a un derecho fundamental, pero además, debe atenderse a que dichas exigencias guardan un estrecho vínculo indisoluble, con todas aquellas disposiciones inherentes a su satisfacción y, de ser el caso, a su comprobación, sobre todo, para que las autoridades electorales competentes estén en plena posibilidad de verificar su cumplimiento.

Ahora bien, respecto al requisito de elegibilidad previsto en la Constitución, es importante indicar que, de la evolución histórica de las cartas fundamentales de nuestro país, puede resaltarse que dicho requisito de elegibilidad aparece por primera vez en la propia Constitución Política de 1917, ahora vigente, pues su antecesora de 1824 no establecía ese requisito, pues permitía que ciudadanos mexicanos que hubieran obtenido la nacionalidad por naturalización pudieran ser diputados.

En efecto, en su artículo 20, indicaba literalmente: “Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, para ser diputado deberán tener además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquiera parte de la república, o una industria que les produzca mil pesos cada año”.

El requisito de nacimiento fue por primera vez introducido en los debates constituyentes de 1916 y 1917. En ese momento, se propuso exigir que para ser diputado era necesaria la ciudadanía mexicana por nacimiento.

Una primera razón, en ese momento, fue que el proyecto de Constitución contemplaba la posibilidad de que a falta del Presidente de la República fuera el Congreso de la Unión quien designaría un presidente interino. Esto es, que en caso de falta del primer magistrado de la Federación, habría posibilidad de que, en algún momento, todos los diputados estarían en aptitud para asumir la presidencia. Así, de ser el caso, se preferiría que ésta fuera ocupada por un ciudadano mexicano por nacimiento⁹.

Sin embargo, conforme las discusiones constituyentes avanzaron, las razones de disenso se encaminaron hacia la protección de los intereses nacionales y hacia una creciente desconfianza de las personas de otras nacionalidades y de los intereses de otros gobiernos en el México revolucionario.

No obstante, las discusiones fueron polémicas y en contra del proyecto de Constitución presentado por el expresidente Venustiano Carranza, se pronunciaron varios diputados constituyentes, entre éstos el diputado Múgica:

⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México: Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t.II, pp. 14-15.

Nosotros también, el Poder Legislativo Constituyente de la República Mexicana, debemos dejar también el aliciente a nuestros hermanos del Sur de que puedan ser aquí en nuestro país, representantes de uno de nuestros pueblos, representantes de alguna de nuestras regiones, porque es indudable que ellos con nosotros, vendrán a la tribuna del Parlamento a defender los intereses de la raza latina, a defender el progreso del país en que viven, porque sentirán como nosotros esos mismos ideales. Ya sé, señores diputados, que hay aquí en esta Asamblea muchos patriotas que rechazarán esta teoría y yo les felicito por ello, yo no creo que sean enemigos de estos principios míos por sistema, creo que lo serán simple y sencillamente porque antes de pensar con el cerebro, antes de razonar debidamente, antes de pesar, que esto es lo que conviene a nuestra endeble nacionalidad, piensan con su corazón, sientan con sus afectos y de esa manera vendrán a atacar el discurso que he pronunciado defendiendo los ideales que proclamo. Muy bien, señores, pero que conste que hay tendencias ya en nuestro pueblo, en nuestro México para estrechar los vínculos que deben unirnos con esos hermanos nuestros que nada más están en un lugar distinto del nuestro, pero que en realidad consideran a toda la América como su patria.¹⁰

Por otra parte, los argumentos que se esgrimieron en contra de la postura del diputado Múgica, estuvieron encaminados a una labor proteccionista hacia los adentros de la nación. Este criterio, que al final sería el que prevalecería, fue defendido por el diputado constituyente Recio:

[...] nosotros no debemos consentir que de hoy en lo sucesivo se inmiscuyan en nuestros asuntos los extranjeros. Ya hemos visto al través de las distintas legislaturas cuál ha sido la labor de los extranjeros; jamás se han manifestado partidarios de un ideal, jamás han pensado en las conquistas revolucionarias, no han querido el engrandecimiento de nuestro pueblo; sólo han meneado la cabeza en señal de asentamiento a todo lo que viene de un superior jerárquico; eso no podemos ni debemos seguirlo consintiendo; para tratar de los asuntos de México, hay que sentir con el pueblo mexicano; no debemos consentir esa amplísima teoría desarrollada por el señor general Múgica; es un ideal bellísimo, digno de felicitarse por muchos motivos, pero irrealizable completamente que los latinoamericanos vengan a ejercer como diputados.¹¹

Como se adelantó, la propuesta de la Comisión fue aceptada por 98 votos de los diputados constituyentes contra 55. Desde entonces, esta

¹⁰ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México: Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, t. II, p. 484.

¹¹ *Ibid*, 484-485.

fracción I, del artículo 55, no ha sido materia de una reforma constitucional y el requisito subsiste hasta ahora.

Ahora bien, en este marco contextual es pertinente señalar que otras Cartas fundamentales en el mundo prescriben el requisito de nacionalidad adquirida por nacimiento para quienes aspiran a formar parte de los órganos representativos de sus países, tal es el caso de: Haití¹², Honduras¹³, Filipinas¹⁴, El Salvador¹⁵ y Perú¹⁶.

Existen también otras Constituciones que prescriben que los ciudadanos naturalizados puedan acceder a cargos de representación popular, como son las de Estados Unidos de América¹⁷, España¹⁸, Argentina¹⁹, Venezuela²⁰, Ecuador²¹, Chile²², Alemania²³, Polonia²⁴, Bolivia²⁵,

¹² **Artículo 91.** Para ser miembro de la Cámara de Diputados, se deberá: ser haitiano de nacimiento y no tener otra nacionalidad en el momento de su inscripción;

¹³ **Artículo 198.** Para ser elegido Diputado se requiere: Ser hondureño por nacimiento.

¹⁴ **Artículo 6.** Nadie podrá ser Diputado de la Cámara de Representantes si no fuere ciudadano nacido natural de las Filipinas y tenga el día de la elección por lo menos veinticinco años de edad, sepa leer y escribir y, excepto en cuanto a los representantes por listas de partidos, sea votante registrado en la circunscripción por la que será elegido y residente en la misma durante un período no inferior a un año inmediatamente antes del día de la elección.

¹⁵ **Artículo 126.** Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.

¹⁶ **Artículo 90.** Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

¹⁷ **Sección 2.** No será representante ninguna persona que no haya cumplido 25 años de edad y sido ciudadano de los Estados Unidos durante siete años, y que no sea habitante del Estado en el cual se le designe, al tiempo de la elección.

¹⁸ **Artículo 68.** Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

¹⁹ **Artículo 48.** Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

²⁰ **Artículo 188.** Las condiciones para ser elegido o elegida diputado o diputada a la Asamblea Nacional son: Ser venezolano o venezolana por nacimiento o por naturalización con quince años de residencia en territorio venezolano.

²¹ **Artículo 119.** Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.

²² **Artículo 10.** Los nacionalizados en conformidad a este número tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización, y

²³ **Artículo 38.** Tiene derecho de voto quien haya cumplido dieciocho años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad.

Dinamarca²⁶, Egipto²⁷, Grecia²⁸, Nicaragua²⁹, República Dominicana³⁰, Panamá³¹ y China³².

Así, a pesar de que, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos de América permite que los representantes populares sean ciudadanos naturalizados, de su historia constitucional también es posible advertir una limitante temporal a la posibilidad de que los ciudadanos estadounidenses integren los órganos de representación. Así, la Constitución de ese país exige al menos siete años de encontrarse gozando de la ciudadanía para ser diputado federal, mientras para ser senador, se exigen nueve. Alexander Hamilton, en *El Federalista LXII*, explica que la exigencia de dos años más para el cargo de senador se justifica debido a la naturaleza del órgano que integrará.

²⁴ **Artículo 99.** Todo ciudadano con derecho a voto, que, en el día de las elecciones, haya alcanzado veintiún años de edad, será elegible para ser miembro de la Cámara de los Diputados.

²⁵ **Artículo 149.** Para ser candidata o candidato a la Asamblea Legislativa Plurinacional se requerirá cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, contar con dieciocho años de edad cumplidos al momento de la elección, haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en la circunscripción correspondiente.

²⁶ **Artículo 29.** Es elegible para el Folketing toda persona que tenga la cualidad de elector al Folketing, salvo las personas que hayan sido condenadas por un acto que, ante la opinión pública, les haga indignos de ser miembros del Folketing.

²⁷ **Artículo 102.** El candidato a la Cámara de Representantes debe ser ciudadano egipcio, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, poseer al menos un certificado de educación básica y, debe tener al menos 25 años de edad en el primer día de apertura del registro de candidatos.

²⁸ **Artículo 55.** Para ser elegido diputado, el ciudadano heleno que posea derecho de voto, ha de tener, el día de las elecciones, veinticinco años cumplidos.

²⁹ **Artículo 134.** Para ser Diputado se requieren las siguientes calidades: Ser nacional de Nicaragua. Quienes hayan adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección.

³⁰ **Artículo 79.** Para ser senadora o senador se requiere ser dominicana o dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos[...]

³¹ **Artículo 153.** Para ser diputado se requiere: Ser panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización.

³² **Artículo 34.** Todos los ciudadanos de la República Popular China que hayan cumplido 18 años tienen derecho a elegir y a ser elegidos, independientemente de su nacionalidad, raza, sexo, ocupación, procedencia familiar, creencia religiosa, grado de instrucción, situación económica y tiempo de residencia; se exceptúan aquellas personas que por ley hayan sido privadas de sus derechos políticos.

El senado, explica, tiene participación inmediata en las negociaciones con países extranjeros, por lo tanto “no es debido que se confíe a quien no se haya desconectado por completo de los prejuicios y costumbres inherentes al hecho de haber nacido y educándose en el extranjero. El plazo de nueve años parece ser un prudente término medio entre la exclusión total de los ciudadanos adoptivos cuyos méritos y talento reclamen justificadamente una participación den la confianza pública y su admisión precipitada y ciega, con la que podrían crearse una corriente de influencia extranjera en las asambleas nacionales.”³³

Por otra parte, es pertinente señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha revisado los requisitos establecidos en el derecho interno de los Estados parte, ante lo cual, ha concluido, que artículo 23 convencional impone al Estado ciertas obligaciones específicas.

Al respecto, se ha pronunciado que desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno³⁴.

La propia Corte Interamericana ha considerado que el sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una

³³ Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, 2a. ed., México: Fondo de Cultura Económica, 2001[1780], p. 262.

³⁴ Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párrafo 156.

modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado.

La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.³⁵

En el contexto interamericano de derechos humanos no se puede concluir de manera tajante que existe en el agregado de principios del sistema interamericano, un derecho absoluto a participar en los asuntos públicos de los Estados parte en su modalidad de derecho político a ser votado, ya que éstos, en ejercicio de sus potestades de **libertad de configuración legislativa**, en cuanto al diseño de sus sistemas y modelos electorales, pueden establecer requisitos que obedezcan a razones históricas mediante las cuales se propicia la maximización de ciertos valores.

Así, se observa que los principios convencionales no señalan de manera irrestricta la obligación de los Estados de regular el derecho a la participación en los asuntos de la vida pública en su vertiente de derecho a ser votada, de una manera única.

El propio artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce esta libertad configurativa a favor de los Estados parte, pues señala que el legislador interno puede reglamentar el

³⁵ Ibid, párrafo 166.

ejercicio de los derechos políticos por razones de nacionalidad, entre otras³⁶.

Además, la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconoce libertad configurativa para los Estados para que, atendiendo a su contexto histórico, jurídico y político, diseñen sus modelos y sistemas electorales de la manera que mejor lo consideren, siempre y cuando sea de manera racional y no vulnere los derechos humanos inherentes a las personas. De tal suerte, en principio, los Estados cuentan con libertad configurativa en cuanto al diseño de sus instituciones representativas como base para la vida democrática.

En términos del marco normativo y contexto citado, es posible advertir que la actora parte de una perspectiva equivocada respecto a la regulación convencional y el parámetro de control de regularidad constitucional, de ahí que su planteamiento se desestime.

Emprender el análisis que la actora propone respecto al artículo constitucional cuestionado, esto es, efectuar un estudio de ponderación y proporcionalidad entre los derechos reconocidos en el marco constitucional y convencional, sería innecesario si se analizara desde la perspectiva internacional pues no se reconoce un derecho absoluto en ese ámbito e inviable si se considera dicho requisito de elegibilidad como una restricción expresa, pues el parámetro de control constitucional vigente no permite un ejercicio de regularidad en tales términos.

³⁶ **Artículo 23.** Derechos políticos [...] 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.

Para la resolución de este asunto es un eje rector, el hecho de que en la contradicción de tesis 293/2011 el Tribunal Pleno hubiera determinado que no obstante la jerarquía constitucional de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, prevalece lo dispuesto en la Constitución Federal³⁷, en este caso el requisito de elegibilidad determinado por el constituyente, quien el ámbito de su libertad de configuración legislativa lo incorporó a nuestro sistema jurídico.

Así, al partir de presupuestos equivocados, la pretensión de la actora resulta infundada, puesto que es válido el acuerdo controvertido, que sostiene que la justiciable no podía encabezar las listas para diputada o senadora de la República, en términos del artículo 55, fracción I, constitucional, que establece el requisito de elegibilidad aludido, por lo que, esta Sala Superior determina **confirmar** el acuerdo INE/CG635/2017, emitido por el Consejo General del INE.

En estos términos, este tribunal:

III. RESUELVE

UNICO. Se confirma el acuerdo INE/CG635/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

³⁷ Este criterio quedó plasmado en citada la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro antes transcrito.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO