



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIOS ELECTORALES Y JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

**EXPEDIENTES:** SUP-JE-1053/2023 Y  
ACUMULADOS

**ACTOR:** RICARDO LANDA PATIÑO

**AUTORIDADES RESPONSABLES:**  
CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADO  
DE LA REPÚBLICA, AMBOS DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

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

**SECRETARIO:** RÁUL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ

**COLABORÓ:** JESÚS ALBERTO  
GODÍNEZ CONTRERAS

Ciudad de México, trece de septiembre de dos mil veintitrés.

### SENTENCIA

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los medios de impugnación indicados al rubro, en el sentido de declarar **inexistente** la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión, relacionada con el derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero de votar y ser votados a diversos cargos a nivel federal y local.

### ÍNDICE

RESULTANDO.....	2
CONSIDERANDO.....	3
RESUELVE.....	36

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

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que integran los expedientes se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Reforma legislativa.** El dos de marzo del presente año<sup>1</sup>, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expidió la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 3 **II. Juicios electorales.** El dieciséis y veinticinco de marzo, el actor promovió juicios electorales a fin de controvertir la presunta omisión legislativa del Congreso General relativa al derecho a votar y ser votados para todos los cargos de elección popular de las personas mexicanas residentes en el extranjero, específicamente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 4 **III. Turno.** Una vez recibidas las constancias correspondientes en este órgano jurisdiccional, el magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes, registrarlos con las claves SUP-JE-1053/2023 y SUP-JE-1141/2023, y turnarlos a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.
- 5 **IV. Sesión pública y retorno.** En sesión pública del veintiséis de abril, fue rechazado el proyecto de desechamiento formulado por la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, por lo que se retornó el asunto a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, a fin de continuar con la sustanciación del medio de impugnación.

---

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas se refieren a la presente anualidad, salvo mención en contrario.



- 6 **V. Acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas.** El veintidós de junio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas,<sup>2</sup> promovidas en contra de la mencionada reforma, mediante la cual determinó, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto impugnado.
- 7 **VI. Juicio ciudadano.** El veinticuatro de julio, el actor promovió juicio de la ciudadanía SUP-JDC-288/2023, por medio de la plataforma de juicio en línea.
- 8 **VII. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los expedientes, admitió las demandas y declaró cerrada la instrucción.
- 9 **VIII. Sesión pública.** En sesión pública de trece de septiembre, el Pleno de la Sala Superior rechazó, por mayoría de votos, el proyecto propuesto por la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, por lo que se designó para la elaboración del engrose al Magistrado José Luis Vargas Valdez.

## **CONSIDERANDO**

### **PRIMERO. Competencia**

- 10 Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios al rubro indicados, porque son medios de impugnación para controvertir una supuesta omisión por parte del Congreso de la Unión relacionada con la presunta vulneración del derecho de votar y ser votadas de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

---

<sup>2</sup> Con las claves 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023.

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

- 11 Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo 3, base VI; 99, párrafo 4, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 166, fracción X y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 1, de la Ley de Medios.
- 12 Cabe destacar que, los juicios electorales al haber sido promovidos, respectivamente, dieciséis y veinticinco de marzo, se resolverán conforme a las disposiciones de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada el dos de marzo,<sup>3</sup> mientras que el juicio de la ciudadana al haberse promovido después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarará la invalidez del Decreto que contenía la reforma legal en materia electoral, se tramitará conforme a las disposiciones de la Ley de Medios, así como el resto de las disposiciones normativas vigentes como consecuencia de la invalidez referida.

### **SEGUNDO. Acumulación**

- 13 Toda vez que en los medios de impugnación que se resuelven existe identidad en la autoridad responsable y en el acto impugnado, se actualiza la conexidad en la causa, motivo por el que procede acumular los expedientes respectivos.
- 14 Así, atendiendo al principio de economía procesal, lo procedente es acumular los juicios SUP-JE-1141/2023 y SUP-JDC-288/2023 al diverso SUP-JE-1053/2023, al ser el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional.

---

<sup>3</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.



- 15 Por otra parte, no procede acumular el SUP-JE-247/2023 a los medios de impugnación que se resuelven, acorde a lo que solicita el actor, toda vez que las temáticas de los asuntos son distintas, porque en los juicios en los que se actúa, se reclama la omisión legislativa en materia del derecho a votar y ser votado de las personas mexicanas residentes en el extranjero, mientras que en el juicio electoral referido la materia de la impugnación se centró en una supuesta regresividad en materia de acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero, debido a la aprobación de la reforma de marzo de este año.<sup>4</sup>

**TERCERO. Improcedencia del juicio SUP-JDC-288/2023**

- 16 Esta Sala Superior considera que, en términos de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 9 de la Ley de Medios, el juicio ciudadano SUP-JDC-288/2023 es improcedente, por lo que la demanda debe desecharse, toda vez que el promovente agotó previamente su derecho de impugnación.
- 17 En efecto, se estima que con la presentación de las demandas de los juicios SUP-JE-1053/2023 y SUP-JE-1141/2023 se actualizó el agotamiento de su derecho de acción y la clausura definitiva de la etapa procesal prevista legalmente para ese fin, ya que el SUP-JDC-288/2023 contiene planteamientos genéricos en torno a la supuesta configuración de una omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión respecto de los cargos de elección popular, lo cual puede ser atendido mediante el estudio de los agravios que el actor expresó en los primeros dos medios de impugnación.

---

<sup>4</sup> Debe precisarse que el juicio electoral radicado en el expediente SUP-JE-247/2023 fue acumulado al expediente SUP-JE-85/2023, y resuelto el doce de julio de esta anualidad, en el sentido de ser desechado dado que la reforma en materia electoral publicada el dos de marzo en Diario Oficial de la Federación se declaró inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

- 18 En consecuencia, al haberse agotado el derecho de acción del enjuiciante, lo procedente es desechar la demanda del expediente SUP-JDC-288/2023.<sup>5</sup>

### **CUARTO. Causales de improcedencia de los juicios SUP-JE-1053/2023 y SUP-JE-1141/2023**

- 19 Al rendir el informe circunstanciado, el delegado de la Cámara de Diputaciones invocó como causales de improcedencia las siguientes: **1)** la parte actora carece de interés jurídico; y, **2)** la improcedencia de la vía.

#### **1. La parte actora carece de interés jurídico**

- 20 La autoridad responsable, argumenta que el actor carece de interés jurídico al no advertirse que alegue, por sí mismo y en forma individual, una violación concreta a alguno de sus derechos político electorales, o bien, de alguno de sus derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación, de afiliación, ni una afectación a su derecho para integrar las autoridades electorales en las entidades federativas, sin que se desprenda un concepto de agravio relacionado con sus derechos político electorales.
- 21 Se considera **infundada** la causal de improcedencia, porque los juicios electorales se promovieron por un ciudadano mexicano, en su calidad de residente en el extranjero, manifestación de la que queda demostrada su veracidad, toda vez que anexa su credencial de elector con domicilio en Garland, Texas, Estados Unidos de América, por lo tanto, no es necesario que cuente con

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 14/2022, de rubro: "PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS".



interés jurídico para ser parte actora en la presente controversia, sino que basta con contar con interés legítimo.

22 Ello, ya que como se afirmó, el actor, mexicano residente en el extranjero, concretamente, en los Estados Unidos de América, acude en ejercicio de un interés legítimo, mediante el cual reclama la supuesta omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión de garantizar el derecho de votar y ser votado de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

23 Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.)<sup>6</sup> estableció que: **1)** los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente; y **2)** en el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva y c) la parte promovente pertenezca a esa colectividad.

24 Sobre esa base, se advierte que en el presente caso se actualiza el interés legítimo, conforme a lo siguiente:

25 **a. Existe una norma constitucional.** En el entendido que el artículo 1º de la Constitución federal reconoce el principio de no discriminación, mientras que el artículo 35, en sus fracciones I y

---

<sup>6</sup> De rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

II, de la referida Ley Fundamental, garantiza el derecho de votar y ser votada.

26 **b. El acto reclamado transgreda, en principio, ese interés difuso.** De acuerdo con la demanda, la omisión se traduce en una afectación al derecho de votar y ser votadas de las personas mexicanas residentes en el extranjero, toda vez que no se encuentra prevista la posibilidad que ejerzan su voto para diputaciones federales, diputaciones locales e integrantes de ayuntamientos, aunado a que existen restricciones para que ejerzan su derecho a ser votadas a todos los cargos de elección popular.

27 **c. La parte promovente pertenece a esa colectividad.** El actor acude a los presentes juicios en su calidad de mexicano residente en el extranjero, manifestación que es suficiente para que se le reconozca tal calidad, aunado a que acompaña sus escritos de una copia de su credencial de electoral con domicilio en Garland, Texas, Estados Unidos de América.

28 En consecuencia, y en sintonía con la línea jurisprudencial de esta Sala Superior,<sup>7</sup> el actor al pertenecer a un grupo de atención prioritaria, como lo son las personas mexicanas residentes en el extranjero y/o las personas en situación de movilidad internacional o en situación de migraciones, es dable estimar que tiene interés legítimo para acudir en defensa de los derechos del grupo al que pertenece.

29 Lo anterior, como ya ha sido precisado por esta Sala Superior, se actualiza el interés legítimo para todas y cada una de sus

---

<sup>7</sup> Tesis de jurisprudencia 9/2015, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN".



personas integrantes, porque al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.<sup>8</sup>

## 2. Improcedencia de la vía

- 30 A juicio de la responsable, los presentes juicios electorales son improcedentes, toda vez que no se está impugnando un acto político-electoral, porque la materia de la controversia no se relaciona de manera inmediata y directa con los derechos a votar, ser votado, asociación en asuntos políticos o de afiliación a los partidos políticos, por lo que los juicios deben ser desechados.
- 31 Se considera que es **infundada** la causal de improcedencia, ya que la materia de la presente controversia sí es político-electoral y, por tanto, tutelable por esta Sala Superior.
- 32 Se afirma lo anterior porque la omisión planteada, atribuida al Congreso de la Unión, se vincula con la falta de medidas específicas que garanticen el derecho de votar y de ser votadas de las personas mexicanas residentes en el extranjero lo que incide en los derechos de la ciudadanía.
- 33 En consecuencia, de una lectura sistemática, funcional y garantista del diseño que tiene el juicio electoral, se desprende que es un medio de defensa para que la ciudadanía haga valer sus derechos político-electorales.

---

<sup>8</sup> En similares términos se resolvió en los juicios SUP-JDC-92/2022 y SUP-JDC-951/2022.

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

34 En consecuencia, esta Sala Superior estima que el juicio electoral es la vía idónea para controvertir omisiones legislativas que afecten el correcto ejercicio y garantía de los derechos político-electorales.

**QUINTO. Requisitos de procedencia**

35 Los presentes juicios electorales satisfacen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 12, párrafo 1, inciso a); y 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios, de conformidad con lo que se expone a continuación.

36 **a. Forma.** Las demandas se presentaron por medio del sistema de juicio en línea; en ellas se hace constar el nombre del actor, se identifica el acto impugnado, los hechos y los motivos de agravio en los que se basa la impugnación, aunado a que se firmaron conforme a la normativa aplicable para este tipo de promociones.

37 **b. Oportunidad.** Se estima que los juicios deben tenerse por presentados en tiempo dado que se impugna una omisión atribuida al Congreso de la Unión, por lo tanto, resulta evidente que la violación reclamada es de tracto sucesivo, por lo que su impugnación puede realizarse en cualquier momento en tanto subsista la omisión.<sup>9</sup>

38 **c. Legitimación e interés.** El medio de impugnación satisface estos requisitos, por las razones expuestas en el apartado relativo al estudio de las causales de improcedencia.

---

<sup>9</sup> Conforme a la tesis de jurisprudencia 15/2011, de rubro: "PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES".



- 39 **d. Definitividad.** Se colma el requisito porque en la normativa electoral no se prevé algún otro medio de impugnación que deba agotarse de manera previa a acudir a esta instancia jurisdiccional.

## **SEXTO. Estudio de fondo**

### ***I. Contexto de la controversia***

- 40 El actor, quien manifiesta ser un ciudadano mexicano con residencia en Texas, Estados Unidos de América –donde solicitó su credencial para votar con fotografía– promueve los medios de impugnación que se resuelven en contra de la supuesta omisión legislativa que atribuye al Congreso de la Unión en materia de derechos político-electorales de las personas mexicanas residentes en el extranjero, ya que afirma que no se ha previsto la posibilidad de que esas personas ejerzan el derecho de votar para los cargos de diputaciones federales, diputaciones locales y ayuntamientos; así como del derecho a ser votadas para la presidencia de la República, senadurías, gubernaturas y jefatura de gobierno de la Ciudad de México, diputaciones federales y locales, y ayuntamientos.

### ***II. Pretensión, agravios y litis***

- 41 La pretensión del actor consiste en que se declare existente la omisión que atribuye al Congreso de la Unión en materia de derechos político-electorales de las personas mexicanas residentes en el extranjero, particularmente del derecho de votar por diputaciones federales, locales y ayuntamientos, así como del derecho a ser votadas para presidencia de la República, senadurías, gubernaturas y jefatura de gobierno, diputaciones federales y locales, así como integrantes de los ayuntamientos.

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

42 La causa de pedir la hace consistir, en esencia, en que la omisión atribuida al Congreso de la Unión no es acorde a las disposiciones constitucionales y convencionales.

43 De esa forma, esta Sala Superior realizará el estudio de los motivos de inconformidad que plantea el actor, analizando, en un primer momento, lo relativo al derecho al voto activo en las elecciones de diputados federales al Congreso de la Unión; posteriormente se examinarán los planteamientos relacionados con el derecho al sufragio pasivo a los diversos cargos federales y finalmente, lo concerniente a los derechos a votar y ser votados para los distintos cargos de elección popular del orden local, sin que ello le genere afectación alguna, en tanto que lo que interesa es que se aborden todos sus planteamientos, sin importar el orden en que se realice su análisis.<sup>10</sup>

### ***III. Marco jurídico***

#### ***i) Sobre el derecho de votar de las personas mexicanas residentes en el extranjero***

44 Conforme a lo establecido la fracción I, del artículo 35 de la Constitución Federal, es derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares. De igual manera, en términos del artículo 34 constitucional, son personas ciudadanas de la República quienes, teniendo la calidad de mexicanas, además, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

---

<sup>10</sup> Según el criterio contenido en la Jurisprudencia 4/2000, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Asimismo, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J.3/2005, emitida por el Pleno de la SCJN, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIENDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.



- 45 Asimismo, es pertinente mencionar que en términos del texto original del artículo 36 de la Constitución Federal, se estableció como una de las “obligaciones del ciudadano de la República”, en la fracción II, “Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que corresponda”, a partir de lo cual es dable afirmar que ese deber-derecho estaba necesariamente relacionado, en cuanto a su ejercicio, al ámbito territorial de distrito electoral de residencia de la persona ciudadana.
- 46 Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, fue modificada esa porción normativa, para establecer como obligación “Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.
- 47 Así, la Constitución abandonó la exigencia relativa a que el ejercicio del derecho de sufragio pasivo se vinculaba de manera necesaria a un distrito electoral para delegar en el poder legislativo ordinario las definiciones de las condiciones en las cuales debe ejercerse el sufragio.
- 48 Fue mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005, que se incorporó al entonces vigente *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*<sup>11</sup> el Libro Sexto, denominado “*DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO*”, previéndose en el artículo 273, párrafo 1, que “*Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*”.

---

<sup>11</sup> En lo sucesivo, CFIPE.

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

- 49 Para ese efecto, una vez realizados diversos trámites, el Instituto Federal Electoral enviaba al ciudadano o ciudadana la boleta electoral mediante correo certificado (artículo 284 CFIFE).
- 50 Una vez recibida la boleta, el ciudadano o ciudadana debía ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro correspondiente a su preferencia (artículo 285 CFIFE), hecho lo cual, debía doblar e introducir la boleta en el sobre que le había sido remitido, cerrándolo de manera que asegure la secrecía de su voto y, en el más breve plazo, enviar el sobre que contenía la boleta electoral, por correo certificado, al Instituto Federal Electoral (artículo 286 CFIFE).
- 51 Con la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante decreto publicado en el DOF el 23 de mayo de 2014, fue modificado sustancialmente el modelo de votación de las y los mexicanos residentes en el extranjero.
- 52 En términos de lo previsto en el artículo 329, párrafo 1, las y los ciudadanos que residen en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadurías, así como de gubernaturas y de la jefatura de gobierno de la Ciudad de México siempre que, respecto de estos últimos cargos, así lo determinen las Constituciones locales respectivas.
- 53 Asimismo, en cuanto a la forma para la emisión del voto, se prevé que podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con la propia LGIPE y en los términos que determine el Instituto Nacional Electoral (artículo 329, párrafo 2, LGIPE).



54 Al respecto, en el juicio de la ciudadanía 1076 de 2021, esta Sala Superior determinó que el INE deberá explorar las herramientas que posibiliten que las personas residentes en el extranjero ejerzan su derecho al voto en el extranjero e implementarlas a partir de un análisis de maximización del ejercicio del sufragio, viabilidad operativa y económica. En consecuencia, el INE debe, entre otras, valorar los estudios y diagnósticos donde se exploren las herramientas que resultan idóneas para garantizar tal derecho, esto es, si en las sedes diplomáticas se instalan urnas electrónicas o si se adecuan espacios para que las y los connacionales puedan ejercer su voto en la modalidad electrónica.

55 Conforme a lo expuesto está previsto en la LGIPE el derecho de votar de las personas residentes en el extranjero, en el ámbito federal, para los cargos de presidencia de la República y senadurías; y siempre y cuando así lo prevean las constituciones locales, respecto de gubernaturas de los Estados o jefatura de gobierno de la Ciudad de México.

56 Asimismo, en el artículo 8 de la Ley Federal de Revocación de Mandato se prevé que personas ciudadanas mexicanas que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la revocación de mandato, aplicándose en lo conducente lo dispuesto en la Ley General.

***ii) Sobre el derecho a ser votada de la ciudadanía mexicana en general***

57 En términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, es derecho de la ciudadanía mexicana, poder ser votada en condiciones de paridad, para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, las

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

cuales deben obedecer a criterios de proporcionalidad y racionalidad.

58 Al respecto, es preciso destacar que el derecho a ser votada ha sido interpretado por parte de esta Sala Superior<sup>12</sup> en el sentido de vincular a los partidos políticos a efecto de que dentro de sus postulaciones a diputaciones federales del proceso electoral federal 2020-2021 reservaran candidaturas, a manera de acción afirmativa, en beneficio de cinco grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, las personas mexicanas residentes en el extranjero.<sup>13</sup>

### ***iii) Sobre omisiones legislativas***

59 Esta Sala Superior ha establecido en forma consistente que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.<sup>14</sup>

60 Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna

---

<sup>12</sup> Véase SUP-RAP-121/2020 y acumulado y SUP-RAP-21/2021 y acumulados.

<sup>13</sup> Dichas postulaciones fueron en los siguientes términos: 30 candidaturas para personas indígenas (21 de MR y 9 de RP); 8 para personas con discapacidad (6 de MR y 2 de RP); 4 para personas afromexicanas (3 de MR y 1 de RP); 3 para personas de la diversidad sexogenéricas (2 de MR y 1 de RP) y 5 para personas mexicanas residentes en el extranjero y/o en situación de migración (5 de RP).

<sup>14</sup> Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-92/2022, SUP-JDC-1282/2019, SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.



más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

61 Los argumentos a partir de los cuales este órgano jurisdiccional ha sustentado sus criterios respecto de la omisión legislativa parten de lo señalado por la SCJN:

- Al resolver la controversia constitucional 14 de 2005, la SCJN estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas.<sup>15</sup>
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y, **c)** Competencias o *facultades de ejercicio obligatorio*, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.
- En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe

---

<sup>15</sup> El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificadas con las claves y rubros: P.I.J. 9/2006, *PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS*, así como P.I.J. 10/2006, *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.

## SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS

un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.<sup>16</sup>
- Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
- Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:<sup>17</sup> **a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;**<sup>18</sup> **b) Relativas en**

---

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.*

<sup>17</sup> El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la SCJN, de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.*

<sup>18</sup> Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.



*competencias de ejercicio obligatorio;*<sup>19</sup> **c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo**<sup>20</sup> y, **d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo.**<sup>21</sup>

- Así, la Suprema Corte ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien legisla el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.
- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Se trata de omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

<sup>20</sup> Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

<sup>21</sup> Son omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

<sup>22</sup> Tesis de jurisprudencia P.J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.*

En este mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la SCJN, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR*, al señalar que *“...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo*

## SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS

- 62 Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.
- 63 Ahora bien, esta Sala Superior se ha pronunciado respecto de omisiones legislativas que han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución y también ha sostenido que se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple obligaciones derivadas de instrumentos internacionales<sup>23</sup> relacionadas con el deber de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad.
- 64 En efecto, esta Sala Superior se ha hecho cargo de que las autoridades tienen obligaciones no sólo impuestas por la Constitución federal, sino también derivadas de los tratados internacionales, en términos de lo previsto en los artículos 1º y 133 constitucionales, así como del principio del efecto útil de los

---

*del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...*

Asimismo, esa Sala, en la tesis aislada 1ª. LVIII/2018 (10ª.), de rubro: JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS, ha hecho referencia a "...omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...". En similar sentido, en la tesis aislada 1ª. XX/2018 (10ª.), de rubro OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO, ha considerado que "...sólo habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...".

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN, también ha emitido pronunciamiento al respecto, como se advierte en el criterio contenido en la tesis aislada 2ª. LXXXIII/2018 (10ª.), de rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, al considerar "...omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional...".

<sup>23</sup> Sentencias emitidas en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-92/2022 y SUP-JDC-1282/2019.



tratados y del deber de adoptar medias internas que hagan efectivos los derechos reconocidos a nivel internacional.

65 De esta manera este órgano jurisdiccional ha concluido que se puede actualizar una omisión legislativa si el Poder Legislativo no cumple sus obligaciones derivadas de mandatos impuestos tanto por la Constitución federal, como por tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte

#### ***IV. Análisis de los agravios***

##### **i) Derecho al voto activo de los mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones de diputados federales al Congreso de la Unión**

66 El promovente aduce que existe una omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión para garantizar el ejercicio de su derecho al sufragio activo en las elecciones de diputaciones federales, toda vez que, en su condición de mexicano residente en el extranjero, no le es posible ejercer el señalado derecho a votar por esos cargos de elección popular del que gozan las personas ciudadanas en el territorio mexicano.

67 Circunstancia que, a su parecer, vulnera su derecho fundamental de igualdad, pues lo discrimina respecto de la demás ciudadanía mexicana que ejerce efectiva y completamente su derecho activo al voto.

68 En agravio es **infundado** de conformidad con lo siguiente.

69 En relación con el principio de igualdad y no discriminación, en el artículo 1°, de la Constitución Federal, se dispone que, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio sólo podrá restringirse o suspenderse en los casos, y bajo las condiciones previstas en la Constitución.

- 70 Además, en el señalado numeral se establece la prohibición general de 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.
- 71 Ahora bien, en las fracciones I y II, del artículo 35 del referido ordenamiento constitucional se prevé que, entre los derechos con los que cuenta todo ciudadano mexicano se encuentra el de votar en las elecciones populares; y ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- 72 Asimismo, en el diverso artículo 36, fracción III<sup>24</sup> del máximo ordenamiento nacional se dispone como obligación de todo ciudadano mexicano votar en las elecciones “en los términos que señale la ley”, esto es, que compete a quien legisla establecer los requisitos, términos y condiciones en que habrá de ejercerse el derecho de voto.
- 73 En sintonía con lo anterior, en el artículo 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos de votar y ser elegidos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia,

---

<sup>24</sup> Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: (...) III. Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;



idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

- 74 Así las cosas, válidamente puede sostenerse que, si bien el derecho a votar y ser votado tiene un carácter de derecho fundamental y goza de protección constitucional a través de los procesos de control establecidos en nuestra Ley Suprema, lo cierto es que no son absolutos, sino que están sujetos a los límites y términos establecidos en las leyes electorales emitidos por la legislatura correspondiente, de acuerdo con los principios consagrados en la Constitución<sup>25</sup>.
- 75 Conforme a esos parámetros, en lo que interesa, en el artículo 329, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>26</sup> se establece que los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de gobernadores de las entidades federativas y del jefe de gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las constituciones de las respectivas entidades federativas.
- 76 De esa forma se tiene que, en el ámbito federal sólo está previsto que las y los ciudadanos que residen en el extranjero puedan ejercer su derecho de votar para la elección de presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadurías, y no así para diputaciones federales.
- 77 En ese orden de ideas, esta Sala Superior advierte que no se actualiza, por cuanto a los planteamientos del actor, la omisión

---

<sup>25</sup> Véase la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas.

<sup>26</sup> Artículo 329.

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del jefe de gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. (...)

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

legislativa, ya sea absoluta o relativa de competencias de ejercicio obligatorio, susceptible de actualizar un incumplimiento de un deber específico; toda vez que, como es dable advertir, en la Constitución General no está previsto algún mandato preciso para que el Congreso General legisle en el sentido de que los mexicanos residentes en el extranjero puedan participar, desde su lugar de residencia en la renovación de las diputaciones federales mediante la emisión de su sufragio.

78 En efecto, de la revisión al ordenamiento constitucional no se advierte un deber impuesto al legislador en ese sentido, sino que, por el contrario, se aprecia un margen de libertad de configuración.

79 Como se describió, en términos del artículo 36, párrafo primero, fracción III del ordenamiento supremo nacional, el derecho a votar por parte de la ciudadanía debe ejercerse en términos de ley; es decir, que existe libertad configurativa por parte del legislador para garantizar ese derecho, de ahí que se module en el artículo 329 de la Ley de la materia, en el sentido de que, en el ámbito federal, las personas nacionales en el extranjero únicamente podrán sufragar para las elecciones de presidencia de la República y senadurías.

80 Conforme a ello, para este órgano jurisdiccional no se configura la omisión legislativa reclamada, consistente en que no se garantiza a las personas mexicanas residentes en el extranjero ejercer su derecho a votar, en el ámbito federal, para el cargo de diputaciones federales puesto que no existe en el ordenamiento constitucional un mandato concreto, impuesto expresa o implícitamente para regular en ese sentido.

81 Asimismo, este Tribunal Electoral tampoco advierte de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos



que estos establezcan una manera única, exclusiva o necesaria de reconocer los derechos de participación política, de votar y ser votados, de las personas migrantes a todos los cargos de elección popular ya que, se insiste, el reconocimiento y regulación del derecho a votar desde el extranjero constituye una competencia de ejercicio potestativo, por lo que la falta de ello no actualiza, por sí misma, una omisión legislativa que transgreda el derecho activo al sufragio.

- 82 Al respecto, debe señalarse que este órgano jurisdiccional ya ha determinado que no existe una obligación constitucional o convencional a cargo del Estado mexicano de reconocer el derecho al voto desde el extranjero en todas y cada una las elecciones que se lleven a cabo en el territorio nacional, siendo que ese derecho no es absoluto y, por tanto, puede estar sujeto válidamente a condiciones y limitaciones por razón de residencia.
- 83 Efectivamente, al resolver el expediente SUP-JDC-210/2017 del que derivó la tesis III/2018 de rubro: “VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA”, consideró que, de la interpretación sistemática y funcional del artículo 35 constitucional, se advierte que el reconocimiento y regulación del derecho a votar desde el extranjero “constituye una competencia de ejercicio potestativo para el Congreso de cada entidad federativa y, por tanto, la falta de reconocimiento y regulación de ese ámbito no actualiza por sí misma una omisión legislativa que trasgreda el derecho activo al sufragio”, lo que resulta igualmente aplicable a la legislatura federal, dada la inexistencia de normas constitucionales en las que se

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

dispongan reglas específicas para la conformación del Congreso de la Unión en ese sentido, de ahí lo **infundado** del agravio.

84 En esas condiciones, no resulta procedente para esta Sala Superior mandar al Congreso de la Unión legislar a efecto de que las personas nacionales residentes en el extranjero puedan votar por diputaciones federales, pues no existe una obligación al respecto.

**ii) Derecho a ser votado de los mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones de presidente de la República, senadurías y diputaciones al Congreso de la Unión**

85 El actor aduce que, en términos de lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que la condición de migrante sea excluyente para poder ejercer los mismos derechos que cualquier otro ciudadano o ciudadana.

86 Conforme a lo anterior, refiere que el Congreso de la Unión ha sido omiso en incluir el incluir derecho a ser votado a los cargos de Titular del Ejecutivo Federal, así como senadurías y diputaciones al Congreso de la Unión, de manera que al excluir el señalado derecho de los artículos 329 a 356 de la Ley General, se le restringe injustificadamente de los derechos establecidos en los artículos 1º, 30, 34 y 35 constitucionales y transgrediendo el artículo 1, 2 y 23 de la Convención Americana y el principio de participación política número 31.

87 Los motivos de inconformidad son **infundados**, de conformidad con lo que se expone a continuación.

88 En términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las



ciudadanas y ciudadanos tienen el derecho a ser votados para todos los cargos de elección popular, en condiciones de paridad, con la única condición de que se cumpla con las calidades establecidas en la Ley.

89 A nivel convencional, el Estado Mexicano ha suscrito diversos tratados internacionales que, en lo esencial, resultan congruentes con el contenido normativo del mencionado artículo 35 fracción II, del ordenamiento constitucional referido.

90 Tal es el caso del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en cuyos artículos 25, y 23, numeral 1, respectivamente, se señala que todas las personas ciudadanas deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- 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 la voluntad de los electores, y
- De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

91 Sobre el particular, debe señalarse que en el numeral 2, del artículo 23, de la señalada Convención Americana se dispone que en la Ley, cada Estado está facultado para reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades antes mencionados, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad, o condena por órgano jurisdiccional competente, en proceso penal.

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

92 De las disposiciones constitucionales, convencionales y legales antes apuntadas, se desprenden las siguientes premisas:

- En el orden constitucional y convencional no se establece un modelo único ni una manera particular para regular el derecho al voto desde el extranjero.
- La posibilidad de ser votado para ocupar cargos públicos de elección popular por personas residentes en Estados extranjeros, no es un derecho absoluto; toda vez que se trata de una posibilidad jurídica que puede o no disponerse por el legislador nacional.
- En ese sentido, se trata de un derecho sujeto a la configuración legal que válidamente es susceptible de condiciones de regulación, las cuales deben ser objetivas y razonables, y no ser discriminatorias.
- La residencia, es un requisito que válidamente puede preverse como condición para el ejercicio del derecho al voto pasivo, sin que implique una distinción de carácter discriminatorio o desproporcionada, siempre que resulte razonable y, por tanto, constituye un parámetro objetivo para regular la participación política de las personas migrantes.
- En los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos no se dispone alguna previsión que obligue al Estado Mexicano a establecer el derecho a ser votados de las personas migrantes a todos los cargos de elección popular.

93 De lo antes apuntado, se desprende que corresponde al legislador federal establecer los requisitos que deben observarse por quienes aspiren a ocupar cargos públicos de elección popular del orden federal, y entre los cuales, puede válidamente exigir el relativo a la



residencia, al tratarse como condición necesaria para poder ser postulado para desempeñar las funciones públicas respectivas.

94 Ahora bien, es el caso que el constituyente ya dispuso en el ordenamiento jurídico vigente, una configuración normativa en la que, tomando en cuenta el requisito de residencia como condición válida para acceder a los cargos de presidente de la República, senadurías y diputaciones al Congreso de la Unión, señala el tiempo que se requiere para poder ser votado para los mencionados cargos públicos.

95 En efecto, para ser presidente o presidenta de la República, se dispone en el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se debe cumplir, entre otros requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y **haber residido en el país al menos durante veinte años.**

III. **Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.** La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

96 Por otra parte, en el artículo 55, del señalado ordenamiento constitucional, se dispone que, para poder acceder a una diputación federal, es condición indispensable:

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.

97 Asimismo, se establece que, para ocupar una senaduría se deben cumplir los mismos requisitos que para una diputación, excepto el

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección, en términos de lo previsto en el artículo 58, de la Constitución Federal.

98 Conforme a las previsiones constitucionales antes mencionadas, se advierte, entre otros que:

- Para ser presidente o presidenta de la República, se requiere haber residido en el país al menos durante veinte años y adicionalmente, haberlo hecho durante todo el año anterior a la elección.
- Para acceder a una diputación federal o senaduría, la persona interesada debe cumplir con ser originaria de la entidad federativa en que se haga la elección o vecina de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

99 Ahora bien, a estas previsiones constitucionales, debe agregarse que, en términos de lo dispuesto en los artículos 52, 53 y 56, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las diputaciones y senadurías se eligen en distritos uninominales o entidades federativas que se encuentran siempre en el territorio nacional.

100 Las diputaciones y senadurías electas conforme el principio de representación proporcional, por su parte, lo son siempre referidas a circunscripciones plurinominales regionales o a una lista de alcance nacional, es decir, el requisito relativo a la residencia que deben acreditar quienes aspiran a acceder a los señalados cargos públicos, resulta acorde con el modelo implementado por el Poder Constituyente, en el que se emplea el aspecto territorial en que



deben encontrarse las personas que pretendan ejercer el señalado derecho al voto pasivo.

- 101 Conforme a lo antes apuntado, si en lo que al caso interesa, al establecerse en los artículos 55, fracción III; 58, y 82, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la residencia como condición indispensable que deben satisfacer quienes aspiren a ocupar los cargos de diputaciones y senadurías al Congreso de la Unión, así como el relativo a la presidencia de la República, respectivamente, resulta evidente que no se actualiza la omisión del legislador de regular el derecho a ser votado de las personas residentes en el extranjero para ocupar los señalados cargos públicos de elección popular.
- 102 En efecto, el ejercicio del derecho de sufragio pasivo para los cargos públicos federal, necesariamente se encuentra condicionado y, consecuentemente, es dependiente de la configuración adoptada por el constituyente al momento de definir la organización de los poderes estatales, así como de la manera en la cual deben integrarse aquellas instancias renovables mediante el voto popular.
- 103 De esa manera las condiciones para el ejercicio del derecho a ser votado se encuentran delimitadas por la manera en la cual se disponga en el texto fundamental la integración de los poderes e instancias estatales de talante representativo, precisamente porque son esas reglas las que perfilan el tipo de representación que ha dispuesto la Constitución para cada una de ellas.
- 104 De lo anterior se advierten dos aspectos medulares a partir de los que resulta válido concluir que no se configura la omisión que plantea el actor.

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

105 El primero de ellos consiste en que el Constituyente determinó, expresamente, que el requisito de residencia debe satisfacerse conforme a las temporalidades previstas para cada cargo de naturaleza federal, según se ha señalado con antelación, por lo que se trata de una condición inexcusable, y que, por ende, impide a quienes lo incumplen, poder ser votado para poder acceder a esos cargos públicos de elección popular.

106 El segundo de los aspectos consiste en que, el legislador federal ordinario, se encuentra impedido para emitir normas que resulten contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, en manera alguna podría establecer alguna disposición que inaplique, haga nugatorios, o resulten contrarios a los requisitos previstos por el Poder Constituyente para el acceso a los cargos relativos a la presidencia de la República, así como a las senadurías y diputaciones federales.

107 En ese sentido, si en el texto del ordenamiento constitucional ya se encuentra regulada la exigencia de contar con una residencia determinada para los diversos cargos de elección popular federal, y el legislador ordinario se encuentra impedido para emitir normas que contravengan esas previsiones, entonces la presunta omisión que se alega es inexistente, al no existir obligación alguna para establecer disposiciones en que se regule una situación jurídica concreta que ya se encuentra expresamente determinada en la Constitución Federal, de ahí lo **infundado** del agravio.

**iii) Derechos a votar y ser votados de las personas mexicanas residentes en el extranjero para gubernatura de los Estados, jefatura de gobierno de la Ciudad de México, diputaciones locales e integrantes de ayuntamientos.**



- 108 El enjuiciante señala que existe una omisión por parte del Congreso de la Unión para emitir la normativa que permita ejercer el derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero a votar y ser votadas para gubernatura de los Estados, jefatura de gobierno de la Ciudad de México, diputaciones locales e integrantes de ayuntamientos.
- 109 Al respecto, el promovente señala que la omisión planteada viola directamente los artículos 1º, 14, 35, 36 y 41 de la Constitución federal; 23, párrafo 2 de la Convención Americana y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque vulnera derechos humanos fundamentales de participación política y de tomar parte en los asuntos políticos del país.
- 110 Esa omisión acarrea la vulneración al derecho fundamental de igualdad, respecto de la ciudadanía mexicana que ejerce efectiva y completamente su derecho activo y pasivo de voto, atentando contra su dignidad humana, anulando y menoscabando sus derechos establecidos en los artículos 1º, 30, 34 y 35 constitucionales.
- 111 Se desconoce su nacionalidad, su derecho al voto de los cargos de elección popular en su totalidad; siendo al mismo tiempo que se desprende la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio potestativo, pues en la LGIPE el Congreso de la Unión ha omitido, en el artículo 329, párrafo 1 hasta el 356, los cargos de elección popular anteriormente referidos, porque si bien no estaba obligado a emitir disposición alguna en favor de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero, decidió ejercer la atribución conferida, haciéndolo de manera incompleta y deficiente.

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

- 112 Los agravios son **infundados**.
- 113 A efecto de justificar la calificativa a los planteamientos del actor, resulta pertinente reiterar que, el derecho de los ciudadanos mexicanos al sufragio activo y pasivo es de base constitucional, atento a lo previsto en las fracciones I y II, del mencionado artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante, las condiciones y requisitos para su ejercicio en las entidades federativas son de configuración legal.
- 114 En ese sentido, resulta pertinente señalar que en los artículos 115, 116 y 122, de la Constitución federal se establecen las bases generales para la organización municipal, de los Estados y de la Ciudad de México, así como para la renovación periódica de los servidores públicos locales de elección popular, no obstante, en las referidas previsiones no se contemplan directrices específicas que deban acatarse u observarse en la regulación del voto de los ciudadanos en el extranjero.
- 115 Es por ello que, en términos de lo previsto en el artículo 124 del señalado ordenamiento constitucional, la potestad para emitir las normas atinentes, se encuentra reservada a las entidades federativas, y por ende, la emisión de la regulación concerniente a ello corresponde a los Congresos locales, a quienes, en el ejercicio de autodeterminación normativa les corresponde establecer, en concreto, las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para regular los requisitos y condiciones que deben cumplir las ciudadanas y los ciudadanos que pretendan ejercer cargos públicos de elección popular, en el ámbito local respectivo.
- 116 Así, en concepto de este órgano jurisdiccional, no existe un deber constitucional de configuración legislativa absoluta respecto del



derecho al voto activo y pasivo de la ciudadanía residente en el extranjero para los cargos relativos a las Gubernaturas y diputaciones locales, ni para los integrantes de los ayuntamientos.

117 Lo anterior, se insiste, resulta acorde con el criterio sustentado por esta Sala Superior, en el que ha considerado que no exista una obligación a cargo del Estado Mexicano de reconocer el derecho al voto desde el extranjero en todas y cada una de las elecciones que se lleven a cabo en el territorio nacional, como se advierte en la tesis III/2018 del rubro: “VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA”, legislación del Estado de Nayarit y similares.

118 En congruencia con lo anterior, debe señalarse que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, así como en la 43/2014 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó el contenido normativo del artículo 329 de la Ley General Electoral, al estimar que existe un amplio parámetro de configuración legal del derecho al voto por parte de las legislaturas, y en lo tocante a no permitir el voto de las elecciones para diputaciones locales, ni para ayuntamientos, determinó que tales conceptos de invalidez eran infundados, porque, en lo que interesa:

- El legislador nacional, dispuso la posibilidad de que los Estados determinen la posibilidad de que la ciudadanía ejerza el derecho al sufragio desde el extranjero para ayuntamientos y diputaciones locales.
- En el artículo 329 de la citada Ley General, se reservó a los Estados la determinación para que las elecciones de

**SUP-JE-1053/2023  
Y ACUMULADOS**

Gubernaturas y jefatura de Gobierno pudieran contar con el voto de personas mexicanas residentes en el extranjero.

119 Conforme a las directrices antes apuntadas, resulta pertinente señalar que al existir un criterio definido por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la posibilidad de que las entidades federativas instrumenten el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones de los ejecutivos locales, por mayoría de razón, resulta aplicable a los demás cargos de elección popular locales, toda vez que, como se ha evidenciado, estos también deben renovarse, de conformidad con las normas que se dispongan en las leyes electorales de los Estados, conforme a lo que cada entidad federativa considere más conveniente a su realidad jurídica.

120 Así, al no existir un deber constitucional por parte de los Congresos de las entidades federativas de prever la posibilidad de que los mexicanos residentes en el extranjero ejerzan su derecho a votar y ser votados, sino que, ello corresponde al ámbito de libertad de configuración normativa de cada una de las entidades federativas, no es dable estimar que se actualiza la presunta omisión imputada al Congreso de la Unión, de ahí lo infundado del agravio.

121 Al haberse desestimado los planteamientos expuestos por el actor, lo procedente es declarar la inexistencia de las omisiones que imputa al Congreso de la Unión.

122 Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se acumulan los juicios SUP-JE-1141/2023 y SUP-JDC-288/2023 al diverso SUP-JE-1053/2023. En consecuencia,



se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria a los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** No ha lugar la petición de que se acumule al diverso SUP-JE-247/2023.

**TERCERO.** Se **desecha** de plano la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-288/2023.

**CUARTO.** Es **inexistente** la omisión legislativa planteada.

**NOTIFÍQUESE**, en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso por estimar que el Tribunal Electoral no es competente para conocer de la controversia, y con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

### **VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASIS, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS.**

En el caso, el actor<sup>27</sup> acudió a esta Sala Superior a fin de controvertir la omisión legislativa que atribuye al Congreso de la Unión en materia de derechos político-electorales de las personas mexicanas residentes en el extranjero, toda vez que, desde su perspectiva, no se ha previsto la posibilidad de ejercer el derecho de votar para los cargos de diputaciones federales, diputaciones locales y ayuntamientos; así como del derecho a ser votadas para la presidencia de la República, senadurías, gubernaturas y jefatura de gobierno, diputaciones federales y locales, y ayuntamientos.

Emitimos el presente voto particular porque no coincidimos con la mayoría que concluyó que era inexistente la omisión legislativa alegada.

Conforme al proyecto que la Magistrada Janine Otálora presentó ante el Pleno de esta Sala Superior, desde nuestra perspectiva, lo procedente era determinar **existente la omisión legislativa respecto al derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero de votar por diputaciones federales.**

En consecuencia, se debía: vincular al Congreso de la Unión para tal efecto; **reiterar la vista** relativa a garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las personas mexicanas residentes en el extranjero; dar **vista** a los poderes legislativos de las treinta y dos entidades federativas para los mismos efectos, y conminar a los poderes legislativos federal y locales a llevar a cabo una reflexión constitucional y legal en torno a la viabilidad de hacer los ajustes legislativos necesarios a fin de ampliar las

---

<sup>27</sup> Quien manifiesta ser un ciudadano mexicano con residencia en Texas, Estados Unidos de América –donde solicitó su credencial para votar con fotografía–.



posibilidades del ejercicio del voto y representación política de las personas residentes en el extranjero.

Asimismo, el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón considera que debe reconocerse también la omisión legislativa en cuanto al derecho de estas personas a poder ser votadas para senadurías y diputaciones federales.

El presente voto expone las razones que justifican nuestra postura.

**I. Existencia de la omisión legislativa.** Esta Sala Superior ha establecido en forma consistente que la **omisión legislativa de carácter concreto** se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.<sup>28</sup>

Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

Los argumentos a partir de los cuales este órgano jurisdiccional ha sustentado sus criterios respecto de la omisión legislativa parten de lo señalado por la SCJN:

- Al resolver la controversia constitucional 14 de 2005, la SCJN estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades

---

<sup>28</sup> Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-92/2022, SUP-JDC-1282/2019, SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

## SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS

de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas.<sup>29</sup>

- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y, **c)** Competencias o *facultades de ejercicio obligatorio*, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.
- En cuanto a las *facultades de ejercicio obligatorio*, la SCJN estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.<sup>30</sup>
- Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.

---

<sup>29</sup> El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificadas con las claves y rubros: P./J. 9/2006, *PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS*, así como P./J. 10/2006, *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.

<sup>30</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.



- Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:<sup>31</sup> **a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;**<sup>32</sup> **b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio;**<sup>33</sup> **c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo**<sup>34</sup> y, **d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo.**<sup>35</sup>
- Así, la SCJN ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien legisla el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.
- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o

<sup>31</sup> El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la SCJN, de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.*

<sup>32</sup> Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

<sup>33</sup> Se trata de omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

<sup>34</sup> Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

<sup>35</sup> Son omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

## SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS

implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.<sup>36</sup>

Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

Ahora bien, esta Sala Superior se ha pronunciado respecto de omisiones legislativas que han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución y también ha sostenido que se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple obligaciones derivadas de instrumentos internacionales<sup>37</sup> relacionadas con el deber de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad.

En efecto, esta Sala Superior se ha hecho cargo de que las autoridades tienen obligaciones no sólo impuestas por la Constitución federal, sino también derivadas de los tratados internacionales, en términos de lo previsto en los artículos 1º y 133 constitucionales, así como del principio del

---

<sup>36</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.*

En este mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la SCJN, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR*, al señalar que “...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...”.

Asimismo, esa Sala, en la tesis aislada 1ª. LVIII/2018 (10ª.), de rubro: *JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS*, ha hecho referencia a “...omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...”. En similar sentido, en la tesis aislada 1ª. XX/2018 (10ª.), de rubro *OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO*, ha considerado que “...sólo habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...”.

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN, también ha emitido pronunciamiento al respecto, como se advierte en el criterio contenido en la tesis aislada 2ª. LXXXIII/2018 (10ª.), de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO*, al considerar “...omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional...”.

<sup>37</sup> Sentencias emitidas en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-92/2022 y SUP-JDC-1282/2019.



efecto útil de los tratados y del deber de adoptar medias internas que hagan efectivos los derechos reconocidos a nivel internacional.

De esta manera este órgano jurisdiccional ha concluido que se puede actualizar una omisión legislativa si el Poder Legislativo no cumple sus obligaciones derivadas de mandatos impuestos tanto por la Constitución federal, como por tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

**II. Omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión respecto del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero a votar por diputaciones federales (postura del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y de la Magistrada Janine Otálora Malassis).** Desde nuestra perspectiva, es **existente la omisión legislativa** atribuida al Congreso de la Unión sólo respecto del **derecho** de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero **a votar por diputaciones federales**, como se expone enseguida.

Conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Constitución federal, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia 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 el mismo ordenamiento establece.

Asimismo, se prevé que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El artículo 35, fracción I, de la Constitución federal reconoce, como uno de los **derechos de la ciudadanía**, el de votar en las elecciones populares. Los términos amplios en los cuales se encuentra reconocida esta prerrogativa ciudadana significa, normativamente, que toda ciudadana y ciudadano tiene reconocida la potestad de poder emitir su sufragio en todas

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

las elecciones populares, esto es, aquellas que, por mandato de la propia Constitución, se encuentran contempladas para la renovación de los cargos representativos.

En este precepto, ni en ningún otro de la Constitución, se condiciona su eficacia o exigibilidad a alguna otra condición jurídica o fáctica, mucho menos que su ejercicio se encuentre supeditado a que alguno de los poderes constituidos así lo determine. En consecuencia, la falta de disposiciones jurídicas en las cuales se regule el ejercicio de ese derecho no es justificante para privar a la ciudadanía de su debido ejercicio, pues ello supondría que la proclamación constitucional del derecho en cuestión no tendría más que un carácter programático, es decir, que únicamente del mismo se derivaría la posibilidad de su exigencia, sujeta en todo caso a la decisión ulterior del poder legislativo, mas no en forma directa un derecho subjetivo para la ciudadanía.<sup>38</sup>

Por el contrario, la literalidad del artículo 35, fracción I, de la Constitución federal, al tenor de la establecida en el enunciado inicial del primer párrafo del artículo 1º constitucional, se deriva la exigibilidad inmediata por parte de quienes son titulares del derecho (en este caso las personas ciudadanas mexicanas), pues conforme al fundamento normativo invocado en último término, basta el reconocimiento del derecho humano en la Constitución (o en los tratados internacionales incorporados al derecho interno), para que el mismo deba y pueda ser “gozado”, así como para que se puedan accionar las garantías previstas para su protección.

Esta conclusión no se desvirtúa por lo establecido en el artículo 36 de la propia Constitución, cuya fracción III prevé, en lo que interesa, que es

---

<sup>38</sup> Sobre tal cuestión, para el Tribunal Constitucional español, “los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos [...] y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos, no sufriendo este principio general de aplicabilidad inmediata más excepciones que las que imponga la propia constitución expresamente o que la naturaleza misma de la norma impida considerarla inmediatamente aplicable”. Al respecto, véase la sentencia del referido tribunal constitucional STC 31/1994, de 31 de enero (Fundamento jurídico 6). Boletín Oficial del Estado número 52, suplemento del miércoles 2 de marzo de 1994, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/03/02/pdfs/T00043-00054.pdf>



**obligación** de las personas ciudadanas mexicana votar en las elecciones “en los términos que señale la ley”.

En primer término, la remisión legislativa que contempla el enunciado recién citado no debe entenderse en un sentido que restrinja el ámbito de cobertura del derecho reconocido en el artículo 35, fracción I, de la propia Constitución, porque ambas disposiciones tienen que entenderse e interpretarse en un sentido que las haga compatibles y, en todo caso, debe privilegiarse aquella solución que resulte más favorable para el ejercicio de los derechos, como lo ordena el artículo 1º constitucional, que en su párrafo segundo recoge el principio de interpretación pro persona.<sup>39</sup>

Esta lectura se confirma con los deberes impuestos por el tercer párrafo del artículo 1º constitucional a *todas las autoridades* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De tal suerte, si todos los órganos estatales –incluidos consecuentemente los poderes legislativos federal y estatales– tienen tanto el deber de asegurarse que las personas no sufran conculcaciones en sus derechos, como el de adoptar todas las medidas institucionales y materiales necesarias que procuren el goce efectivo de tales derechos, no puede aceptarse que una remisión legislativa se entienda como una simple directriz para su acción, de manera tal que la identidad y alcance del derecho de votar en las elecciones populares esté al alcance o supeditado al quehacer del poder legislativo secundario, ya que, de así entenderse, por un lado, se vaciaría de contenido el derecho mismo y, por otro, se desconocería el principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 133 de la Constitución federal.

En este sentido, el artículo 36, fracción III de la Constitución federal, al prever la obligación de votar en las elecciones “en los términos que señale la ley”, aparte de contener el precepto invocado una norma de competencia

---

<sup>39</sup> El artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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”.

## SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS

(en el sentido de que corresponde a quien legisla establecer los requisitos, términos y condiciones en que habrá de ejercerse el derecho de voto), lo que su literalidad hace patente es que la Constitución advierte que este derecho fundamental necesita de “un complemento legislativo que termine de diseñar su contenido y, por consiguiente, les permita alcanzar plena efectividad”.<sup>40</sup>

Es decir, la prevención de una reserva de ley para el desarrollo o *configuración completa* del derecho constitucional pone de manifiesto la particular vinculación del poder legislativo para el respeto y eficacia de la prerrogativa ciudadana en cuestión, por cuanto sobre aquel no pesa únicamente –ni siquiera de manera preponderante– el deber negativo de no vulnerar o entorpecer el disfrute del derecho, sino también, y de manera especial, la obligación positiva de contribuir a la realización plena del derecho.<sup>41</sup>

De ahí que se llegue a elevar al nivel de garantía de los derechos fundamentales su vinculación efectiva al poder legislativo: “La capacidad de vincular al legislador es lo que hace de un derecho un derecho fundamental”,<sup>42</sup> vinculación que a la luz de lo expresado se concreta en las funciones de conformación (desarrollo, configuración) y de limitación de los derechos humanos o fundamentales.<sup>43</sup>

Particularmente, los derechos de participación política —y el derecho de voto es uno de estos— requieren por su naturaleza y características, así como por el hecho de que su ejercicio se realiza ordinariamente con la concurrencia del ejercicio del mismo y otros derechos por parte de la ciudadanía, para su eficacia plena, de un entramado organizacional y procedimental que articule los diversos intereses —individuales y colectivos— y derechos en juego, lo que no significa, valga la precisión, que

---

<sup>40</sup> Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª Ed, Madrid, Thomson-Civitas, 2005, p. 119.

<sup>41</sup> En este sentido, Prieto Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, p. 118.

<sup>42</sup> Cruz Villalón, Pedro, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEPyC, 1999, p.235.

<sup>43</sup> Sobre este aspecto, el muy conocido trabajo de Häberle, Peter, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales. Una contribución a la concepción institucional de los derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de ley*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 168 y ss.; también véase: Brage Camazano, Joaquín, *Los límites de los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 64 y ss.



las formas organizativas y reglas de procedimiento necesarias para materializar en la realidad el derecho humano condicionen, sin más, el contenido y alcances del derecho mismo, porque éste igualmente incide —a partir de la definición del contenido nuclear o esencial que la Constitución protege— sobre el derecho procedimental y organizativo, al no tolerarse condiciones, requisitos y términos carentes de fundamento material.<sup>44</sup>

En consecuencia, el deber constitucional impuesto al poder legislativo para configurar y, en los casos en que así sea posible o incluso necesario, condicionar el derecho ciudadano a votar en las elecciones populares — mediante el establecimiento de los requisitos, términos y condiciones— sólo reconoce el “horizonte amplísimo de los fines legítimos”<sup>45</sup> a partir de los cuales pueden desarrollarse una variedad de modelos de participación para las distintas situaciones fácticas o realidades, con la sola condición de que sean constitucionalmente adecuadas.

Pero en modo alguno puede admitirse que la existencia de desarrollo legislativo se identifique o desplace al derecho constitucional ya reconocido y que precisamente admite servir de parámetro de validez, ya sea, de manera aislada o en conjunción con otras disposiciones constitucionales que resulten aplicables, esto es, “el texto constitucional supone una disponibilidad potencialmente inmediata, que se concreta en la posibilidad de exigir que los poderes públicos arbitren la organización y los procedimientos necesarios para dar efectividad al derecho. La omisión o desatención de esta obligada intervención del poder legislativo hará emerger la eficacia directa de la norma *iusfundamental*, aunque sea en su contenido mínimo o esencial”.<sup>46</sup>

Además, la Carta Democrática Interamericana establece, por un lado, que el ejercicio efectivo de la democracia representativa —que se refuerza y

---

<sup>44</sup> El papel de la organización y el procedimiento en la garantía de los derechos fundamentales se ha desarrollado especialmente en la doctrina alemana a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal. Véase a Hesse, Conrado, “Significado de los derechos fundamentales” en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de Derecho constitucional*, Madrid, IVAP, Marcial Pons, 1996, pp 101 y ss. El texto también puede consultarse en Hesse, Konrad, *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, CEPyC, 2011, pp. 164 y ss.

<sup>45</sup> Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 44.

<sup>46</sup> Presno Linera, Miguel Ángel, *El derecho de voto. Un derecho político fundamental*, México, Porrúa, 2012, p. 7.

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía— es la base del Estado de Derecho y de los regímenes constitucionales<sup>47</sup>; y por otro, que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho; una responsabilidad y una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, por lo que promover y fomentar diversas formas de participación la fortalece<sup>48</sup>.

Asimismo, en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; también señala que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, la que deberá expresarse mediante elecciones auténticas y periódicas, por sufragio universal y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En similares términos, el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

En la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en el artículo 23, numeral 1, está dispuesto que todos los y las ciudadanas 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 elegidas 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, y **c)** De tener

---

<sup>47</sup> Artículo 2.

<sup>48</sup> Artículo 6.



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

En términos del numeral 2, de ese artículo la ley puede reglamentar el ejercicio de esos derechos, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad, o condena, por un órgano jurisdiccional competente en proceso penal.

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos regula en su numeral 25 que todos las personas ciudadanas gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: **1.** Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; **2.** 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; y, **3.** Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares prevé, en su artículo 41, que las personas trabajadoras migrantes y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidas en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación. Asimismo, dispone que los Estados facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

En el artículo 42.1, señala que los Estados Partes deben considerar la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de las personas trabajadoras migratorias y sus familiares. Considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

Es dable enfatizar que, el Estado mexicano al ratificar la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia,<sup>49</sup> se comprometió a adoptar políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia. Ello, con el fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos.<sup>50</sup>

A lo anterior se suma que la Carta Democrática Interamericana<sup>51</sup> prevé que se deben promover y proteger los derechos humanos de las personas migrantes, lo que contribuye al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

En este contexto es pertinente destacar que mediante Resolución 04/2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó los *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas*, entre los cuales, conforme al *Principio 31: Participación política*, toda persona migrante tiene derecho a participar en la vida civil y política de su comunidad en su Estado de origen, así como en la conducción de los asuntos públicos; previendo que este derecho comprende la libertad de participar en los asuntos públicos del Estado de origen y el derecho a votar y ser elegida en las elecciones de ese Estado, de conformidad con su legislación.

Expuesto lo anterior, desde nuestra perspectiva, es de advertir que, en el artículo 329, párrafo 1, de la LGIPE sólo está previsto que las y los ciudadanos que residen en el extranjero puedan ejercer su derecho de votar para la elección de *presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadurías*, pero no para diputaciones federales.

---

<sup>49</sup> Ratificada por México en noviembre de 2019.

<sup>50</sup> Artículo 5. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos. Tales medidas o políticas no serán consideradas discriminatorias ni incompatibles con el objeto o intención de esta Convención, no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos, y no deberán perpetuarse más allá de un período razonable o después de alcanzado su objetivo.

<sup>51</sup> Artículo 9.



Ello, sin que esté expresamente prevista en el ordenamiento constitucional la prohibición o limitación para el ejercicio del derecho de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero de votar por diputaciones federales, o bien, que de la Constitución federal o la LGIPE se advierta alguna justificación en ese sentido, que permita diferenciar el ejercicio de su derecho de votar por las personas titulares de la *presidencia de la República* y *senadurías*, limitando su ejercicio respecto de las diputaciones federales.

Esto porque si bien, conforme a los artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, de la Constitución federal, se reconoce el deber-derecho de la ciudadanía mexicana de votar en las elecciones populares (sin la restricción de distritos prevista en la versión original del artículo 36) conforme a lo establecido en la ley, lo cierto es que, no está cumplida la obligación de garantizar la participación igualitaria de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero para el ejercicio de su derecho de votar por diputaciones federales.

Así, consideramos que la remisión legislativa tiene la finalidad de regular el ejercicio del derecho mas no la de definir sus alcances. En efecto, el derecho se encuentra reconocido desde la Constitución, que debe interpretarse armónicamente con los instrumentos internacionales.

Aunado a lo anterior, la obligación de legislar en la materia también tiene origen convencional conforme a lo previsto en los instrumentos internacionales a que se ha hecho referencia en tanto existe el deber de materializar los derechos a votar y ser votado en condiciones de igualdad.

Conforme a lo expuesto, consideramos que le **asistía la razón a la parte actora** en cuanto alega que el Congreso de la Unión ha sido omiso en legislar en materia del derecho de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero a **votar por diputaciones federales**.

A lo anterior se suma que, mediante el ejercicio del derecho del voto es posible que las personas residentes en el extranjero influyan en las decisiones que se toman en su país eligiendo a quienes representan sus

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

posturas políticas y se hacen cargo de sus preocupaciones, lo que tiene repercusión tanto en sus proyectos de vida como en los de sus familias. Así, el estado Mexicano debe potencializar los mecanismos de representación de los intereses de las personas mexicanas que se encuentran en el extranjero con miras a que el hecho de que no residan en su país no comprometa el ejercicio de sus derechos como personas ciudadanas mexicanas.

Asimismo, el ejercicio del voto es una vía que permite a las personas mexicanas residentes en el extranjero mantenerse vinculadas con los problemas de sus comunidades y con sus soluciones. También es una vía para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus propuestas.

No nos pasa inadvertido que al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas,<sup>52</sup> el Pleno de la SCJN emitió pronunciamiento respecto de un planteamiento de invalidez formulado por el Partido del Trabajo,<sup>53</sup> en relación con el derecho al sufragio activo de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

Al promover la respectiva acción de inconstitucionalidad, el PT hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 329 de la LGIPE,<sup>54</sup> por no permitir a personas mexicanas residentes en el extranjero emitir su voto en las elecciones para diputaciones federales, locales y en integración de ayuntamientos. Asimismo, exponía que era inconstitucional que se omitiera otorgar al menos siete diputaciones representativas de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

---

<sup>52</sup> 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

<sup>53</sup> En lo posterior, PT.

<sup>54</sup> Artículo 329.

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.



La SCJN determinó que era infundado que la legislación electoral federal debía consignar la posibilidad de otorgar representatividad en la Cámara de Diputaciones a personas mexicanas residentes en el extranjero (al menos 7 diputaciones); ya que, si no existe disposición constitucional en tal sentido, tampoco podría haber la obligación para que en la legislación secundaria necesariamente se introduzcan reglas de tal naturaleza.

Sin que ese Tribunal Constitucional emitiera pronunciamiento respecto de la existencia o inexistencia de omisión legislativa con relación al derecho a votar por diputaciones federales.

Asimismo, nos permitimos destacar en cuanto es materia de análisis que, al emitir la opinión SUP-OP-3/2014,<sup>55</sup> la Sala Superior de este Tribunal Electoral consideró que el artículo 329 de la LGIPE era inconstitucional, porque restringe y limita indebidamente el derecho de voto de las personas mexicanas en el extranjero para votar en las elecciones de diputaciones federales, así como por los ayuntamientos y diputaciones locales, conforme a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción I, de la Constitución federal, de los cuales no se advierte alguna limitación.

Lo anterior, porque en la regulación del derecho a votar debe partirse, entre otros aspectos, de la base de que no existe una distinción en cuanto al tipo de representantes populares a los que tiene derecho a elegir la ciudadanía.

En consecuencia, consideramos que lo procedente era ordenar al Congreso de la Unión que, **en ejercicio de su soberanía y competencia**, implemente las medidas legislativas que estime necesarias para garantizar, **conforme a sus obligaciones constitucionales e internacionales expuestas**, el derecho de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero a **votar por diputaciones federales**.

---

<sup>55</sup> En el mismo sentido se emitió la SUP-OP-14/2014, SUP-OP-17/2014, SUP-OP-25/2014 y SUP-OP-23/2014.

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

### **III. Omisión legislativa respecto del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero a ser votadas para la presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales**

#### **III.1. Postura del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón**

Conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Constitución federal, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia 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 el mismo ordenamiento establece.

Además, las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

A partir de ello, considero que se actualiza la omisión legislativa, pues el artículo 35, fracción II, de la Constitución general establece que es derecho de la ciudadanía el de poder ser votada en condiciones de paridad **para todos los cargos de elección popular, teniendo la calidades que establezca la ley**, y al respecto, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no se prevé alguna disposición tendente a garantizar el derecho de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero para poder ser votada a cargos de elección popular a nivel federal.

En artículo 23 de la Convención Americana se prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio del derecho a ser electo, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, **residencia**, idioma, instrucción, capacidad, o condena, por órgano jurisdiccional competente en proceso penal.

Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución general, la ciudadanía residente en el extranjero puede ejercer el derecho al voto



pasivo para senadurías y diputaciones federales, **sin que la legislación desarrolle o haga operativo este derecho**, de ahí que se actualice la omisión alegada.

Esto es, con relación al requisito de residencia para acceder a una diputación o una senaduría, el artículo 55 en relación con el artículo 57, ambos de la Constitución general, establece que son requisitos para ser diputado, de entre otros:

“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”

Considero que, con base en diversos precedentes de esta Sala Superior,<sup>56</sup> es posible determinar que el requisito de residencia efectiva tiene la finalidad de determinar la existencia de una relación entre la persona representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen las y los electores, así, lo relevante para la satisfacción del requisito es la necesidad de que las y los aspirantes demuestren algún tipo de vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes en donde residan.

Si bien conforme a lo dispuesto en la Constitución general, la ciudadanía mexicana en el extranjero tiene derecho a ser votada a senadurías y diputaciones federales, cumpliendo con el requisito de ser una persona originaria de determinada entidad federativa, lo cierto es que en la legislación secundaria no existen las disposiciones que hagan operativo ese derecho.

Lo anterior, ya que las normas están construidas para su ejercicio desde el enfoque de la ciudadanía que reside en el territorio nacional, sin contemplar

---

<sup>56</sup> SUP-JRC-65/2018, SU-OP-04/2020 y SUP-RAP-21/2021 y acumulados.

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

ni hacerse cargo de las personas mexicanas que no residen en el país y que, por ende, requieren de reglas específicas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Además, es aplicable al caso lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nacional en la Jurisprudencia P./J. 3/2011<sup>57</sup>, en el sentido de que los requisitos establecidos constitucionalmente para los cargos de elección popular deben ser interpretados frente al derecho a ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II de la Constitución federal.

Esta interpretación de los requisitos tiene como objetivo una lectura de las calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, sin afectar el contenido esencial del derecho humano al sufragio.

Realizar esta interpretación garantiza el derecho de participación y representación política de un grupo subrepresentado y asegura el ejercicio de un derecho humano fundamental, en condiciones de seguridad y certeza jurídica, propiciando igualdad y equidad en la contienda.

Por otra parte, esta Sala Superior, al resolver el Recurso de Apelación SUP-RAP-21/2021 y acumulados, ordenó al Instituto Nacional Electoral a diseñar e implementar medidas afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero. Por tanto, ya existen medidas afirmativas al respecto, mismas que, de conformidad con lo establecido por esta Sala Superior, deben ser razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.<sup>58</sup>

En ese sentido, al acreditarse la omisión de legislar para hacer operativo el derecho al voto pasivo de la ciudadanía residente en el extranjero, a fin de

---

<sup>57</sup> Jurisprudencia de rubro *GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.*

<sup>58</sup> Criterio sustentado en la Jurisprudencia 11/2015, de rubro *ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.*



no dejar en estado de indefensión a dicha población en tanto se cumple esa obligación por la autoridad legislativa, lo procedente es vincular a la autoridad administrativa electoral federal, con el objeto de que tome las medidas pertinentes que garanticen el efectivo ejercicio del derecho al voto pasivo de ese grupo de población.

En efecto, la omisión legislativa se configura cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo un mandato constitucional, como lo es en este caso el derecho al voto pasivo de la ciudadanía residente en el extranjero.

Así, las mismas razones para destacar la actualización de la omisión legislativa del voto activo son aplicables a la omisión del voto pasivo para los cargos de diputaciones federales y senadurías, ya que, como se precisa, el reconocimiento de este derecho en la Constitución basta para hacer exigible el mismo -los derechos humanos son exigibles directamente-.

Además, al igual que en la omisión legislativa del voto activo, también encuentro una reserva de ley en el artículo 35, fracción II de la Constitución, en donde se prevé el derecho de la ciudadanía a “ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley”.

Dicha remisión legislativa no debe entenderse en un sentido que restrinja el ámbito de cobertura del derecho reconocido en la propia Constitución, sino que debe privilegiarse aquella solución que resulte más favorable para el ejercicio de los derechos, como lo ordena el artículo 1º constitucional.

En ese orden de ideas, existe un derecho de la ciudadanía, en este caso, residente en el extranjero, que necesita de “un complemento legislativo que termine de diseñar su contenido y, por consiguiente, les permita alcanzar plena efectividad”, como señalamos previamente respecto del voto activo.

Con base en lo anterior, es que considero que existe una omisión legislativa en cuanto al derecho de las personas residentes en el extranjero de ser

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

votadas para diputaciones federales y senadurías, ya que la Ley no prevé alguna disposición que haga operativo ese derecho.

Esto es así, ya que las normas están construidas para su ejercicio desde el enfoque de la ciudadanía que reside en el territorio nacional, sin contemplar ni hacerse cargo de las personas mexicanas que no residen en el país y que, por ende, requieren de una reglamentación adecuada para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, bajo un nuevo modelo de una democracia más incluyente en clave de derechos.

### **III.2. Postura de la Magistrada Janine Otálora Malassis**

Desde mi perspectiva, eran **inoperantes** los motivos de agravio que plantea la parte actora respecto de la aducida **omisión legislativa** atribuida al Congreso de la Unión respecto del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero **a ser votadas para la presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales**, como se expone enseguida.

Conforme a lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, es derecho de la ciudadanía, **poder ser votada** en condiciones de paridad, **para todos los cargos** de elección popular, **teniendo las calidades que establezca la ley**.

Como se ha señalado en el apartado previo, en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; así como que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, la que deberá expresarse mediante elecciones auténticas y periódicas, por sufragio universal y por voto secreto y en libertad.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su Artículo XX, establece que: toda persona, legalmente



capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Asimismo, se ha considerado que en el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 23, numeral 1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, todas las personas ciudadanas 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 la voluntad de los electores, y **c)** De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Resulta relevante considerar que en el numeral 2, del artículo 23, de la Convención Americana está previsto que la ley puede reglamentar el ejercicio de esos derechos, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, **residencia**, idioma, instrucción, capacidad, o condena, por órgano jurisdiccional competente en proceso penal.

En este orden de ideas, la inoperancia de los motivos de agravio, desde mi perspectiva, deriva de la previsión constitucional en relación con los requisitos para ocupar los cargos de titular de la presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales -como enseguida se precisa- lo que se traduce en la imposibilidad de concluir que exista una obligación del poder legislativo de legislar en sentido contrario a lo establecido en la Constitución.

Conforme a lo previsto en la Constitución federal, para ser presidente o presidenta de la República se requiere (artículo 82), entre otros requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y **haber residido en el país al menos durante veinte años**.

## SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS

- III. **Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.** La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

Ahora bien, para una diputación federal, están constitucionalmente previstos los requisitos siguientes (artículo 55) relacionados con la materia de estudio:

- 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.

Asimismo, se establece que para ocupar una senaduría se deben cumplir los mismos requisitos que para una diputación, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección (artículo 57).

Conforme a las disposiciones constitucionales precedentes, entre otros, es requisito para ser presidente o presidenta de la República, *haber residido en el país al menos durante veinte años* y adicionalmente, haberlo hecho *durante todo el año anterior a la elección*.

En cuanto a la elección de diputaciones federales y senadurías, se ha establecido el requisito relativo a que la persona sea originaria de la entidad federativa en que se haga la elección o vecina de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Así, observo que, el hecho de que exista una previsión constitucional expresa relacionada con el requisito de residencia se traduce en que no pueda configurarse una omisión legislativa.

Considero pertinente destacar que, el hecho de que el presente asunto se circunscriba a delimitar la existencia de una obligación de legislar en cierto sentido, se diferencia con el estudio que llevó esta Sala Superior en el recurso de apelación 21 de 2021 y sus acumulados donde la litis se



relacionaba con un análisis concreto respecto de la viabilidad de implementar acciones afirmativas para personas migrantes.

A partir de ello, esta Sala Superior interpretó, para ese caso específico - referente a la postulación en acción afirmativa de personas mexicanas residentes en el extranjero a diputaciones federales durante el proceso electoral federal 2020-2021- que el requisito de residencia efectiva debía interpretarse como la necesidad de que las y los aspirantes demuestren algún tipo de vínculo con alguna de las entidades federativas y con la comunidad de migrantes en donde residan.

En este orden de ideas, derivado de la previsión constitucional en materia de residencia como requisito para ocupar los cargos de Presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales, mi conclusión es que devienen **inoperantes** los motivos de agravio relativos a la omisión legislativa planteada.

No obstante, desde mi perspectiva, era pertinente reiterar la vista dada al Congreso de la Unión al dictar sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-21/2021 para que, en el ámbito de sus atribuciones, llevara a cabo las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, por ejemplo, a través de la creación de la diputación migrante.

El ejercicio del derecho de sufragio pasivo no se presenta en el vacío, ni mucho menos en términos ideales, sino que necesariamente se encuentra relacionado y, en cierta forma, es dependiente de la configuración adoptada por el constituyente al momento de definir la organización de los poderes estatales, así como de la manera en la cual deben integrarse aquellas instancias renovables mediante el voto popular. De tal suerte, las potencialidades y realización del derecho a ser votado se encuentran delimitadas por la manera en la cual se disponga en el texto fundamental la integración de los poderes e instancias estatales de talante representativo,

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

precisamente porque son esas reglas las que perfilan el tipo de representación que ha dispuesto la Constitución para cada una de ellas.

Así, como he señalado, para el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 300 de las 500 diputaciones deben ser electas, según el principio de votación mayoritaria relativa, “mediante el sistema de distritos electorales uninominales”.<sup>59</sup> La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales es la que resulta de dividir la población total del país entre los “distritos señalados”.<sup>60</sup> Los distritos uninominales deben distribuirse “entre las entidades federativas” teniendo en cuenta el último censo general de población, “sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría”.<sup>61</sup>

En tanto, las 200 diputaciones restantes son electas “según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.<sup>62</sup> Para ello, deben constituirse “cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo”.<sup>63</sup>

Por su parte, el Senado de la República se integra por 128 senadurías, conforme lo siguiente. En primer lugar, en cada “Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y un[a] será asignad[a] a la primera minoría”. Las 32 senadurías restantes son electas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional”.<sup>64</sup>

Estas bases constitucionales revelan que las diputaciones y senadurías se eligen en distritos uninominales o entidades federativas que se encuentran

---

<sup>59</sup> Artículo 52 de la CPEUM.

<sup>60</sup> Artículo 53, primer párrafo, de la CPEUM.

<sup>61</sup> Artículo 53, de la CPEUM.

<sup>62</sup> Artículo 52, de la CPEUM.

<sup>63</sup> Artículo 53, segundo párrafo, de la CPEUM.

<sup>64</sup> Artículo 56, segundo párrafo, de la CPEUM.



siempre en el territorio nacional. Las diputaciones y senadurías electas conforme el principio de representación proporcional, por su parte, lo son siempre referidas a circunscripciones plurinominales regionales o a una lista de alcance nacional.

Por tanto, si es la Constitución misma la que, al delinear las bases para la elección de quienes integran el Congreso de la Unión, establece con claridad los ámbitos territoriales que comprenderán las elecciones para la renovación de las personas legisladoras nacionales, los cuales se refieren siempre al territorio nacional, no puede derivarse legítimamente, deber de desarrollo legislativo para la creación de otro tipo de distritos uninominales ni de listas de representación diversas a las establecidas constitucionalmente. La participación de las personas mexicanas residentes en el extranjero debe, pues, efectuarse de una manera que resulte compatible con las distintas bases constitucionales.

De tal suerte, conforme el modelo delineado por la Constitución para la renovación de quienes integran las cámaras del Congreso de la Unión, las personas migrantes pueden ser electas en las diputaciones o senadurías de las entidades en las que nacieron, o bien formar parte de las listas de representación proporcional nacional (para el Senado) o regional correspondiente a la entidad en la que nacieron (para las diputaciones), sin que para ello deba alterarse ni modificarse el régimen vigente.

En esas condiciones, observo que no existe la omisión legislativa alegada.

**IV. Son inoperantes los motivos de agravio relativos a la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión respecto del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero a ser votadas para gubernatura de los Estados, jefatura de gobierno de la Ciudad de México, diputaciones locales e integrantes de ayuntamientos. (Postura del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y de la Magistrada Janine Otálora Malassis).** Respecto de este punto, observamos que eran **inoperantes** los motivos de agravio que planteaba la parte actora respecto de la aducida **omisión legislativa** atribuida al Congreso de la Unión

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

respecto del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero **a ser votadas para gubernatura de los Estados, jefatura de gobierno de la Ciudad de México, diputaciones locales e integrantes de ayuntamientos**, como se precisa enseguida.

Como hemos expuesto, en términos de lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, es derecho de la ciudadanía, **poder ser votada** en condiciones de paridad, **para todos los cargos** de elección popular, **teniendo las calidades que establezca la ley**.

Asimismo, es de considerar que, si bien en los artículos 115, 116 y 122, de la Constitución federal se establecen las bases generales para la organización municipal, de los Estados y de la Ciudad de México –e inclusive exista referencia respecto de los cargos de elección popular locales en la LGIPE–, corresponde a los Congresos de las entidades federativas, en el ejercicio de autodeterminación normativa establecer, en concreto, las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, en el ámbito local respectivo.

Lo anterior es congruente con lo resuelto por el Pleno de la SCJN, al dictar sentencia en las citadas acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en las que el Pleno de la SCJN, en relación con el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 329 de la LGIPE, en cuanto a no permitir el voto de las elecciones para diputaciones locales, ni para ayuntamientos, determinó que tales conceptos de invalidez eran **infundados**, porque, en lo que interesa:

- La LGIPE dejó abierta la posibilidad para que los Estados determinen la forma en la que permitirán la posibilidad de voto desde el extranjero para ayuntamientos y diputaciones locales.
- La LGIPE, en el artículo 329, dejó a los Estados en libertad de que las elecciones de Gubernaturas y jefatura de Gobierno pudieran contar con el voto de personas mexicanas residentes en el extranjero; a mayor



razón, nada impide que, tratándose de los demás cargos de elección popular locales, estos también sean regulados por las leyes electorales de los Estados como mejor consideren conveniente.

En este sentido, conforme a las obligaciones referidas respecto a la materialización del derecho a votar y ser electas de las personas residentes en el extranjero, consideramos que lo procedente era dar vista a los treinta y dos congresos locales a fin de que, en ejercicio de su autonomía y libertad de configuración legislativa, llevaran a cabo las acciones tendentes a garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, en el ámbito de su competencia.

Estas son las consideraciones que nos llevan a votar en contra de la sentencia adoptada por la mayoría.

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

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

### **VOTO PARTICULAR<sup>65</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS.**

Respetuosamente me aparto del sentido y consideraciones aprobadas por la mayoría al resolver los juicios indicados al rubro, por las razones que expondré más adelante.

#### **I. Contexto del asunto.**

En el caso, la parte actora reclama la afectación a un derecho político-electoral de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, derivado de la omisión legislativa que atribuye al Congreso de la Unión, de por una parte, regular el derecho a votar para los cargos de elección popular correspondientes a diputaciones federales y locales, así como ayuntamientos; y, por otra, de incluir el derecho de las personas pertenecientes a dicho grupo, a ser votadas para todos los cargos de elección popular, es decir, para titular del poder ejecutivo federal, senadurías, gubernaturas y jefatura de gobierno de la Ciudad de México, diputaciones tanto federales como locales y ayuntamientos.

En su concepto, se vulneran sus derechos político-electorales, toda vez que al ser mexicano residente en el extranjero solo se le permite ejercer su derecho a votar y ser votado por ciertos cargos de elección popular y no para todos ellos, como sí acontece con las personas que residen en el territorio nacional.

Por lo anterior, considera que se le discrimina respecto de la

---

<sup>65</sup> Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



ciudadanía mexicana que ejerce efectiva y completamente, restringiendo su derecho al voto activo y pasivo, atentando contra su dignidad humana, anulando y menoscabando sus derechos establecidos en los artículos 1, 30, 34, 35 de la CPEUM, desconociéndole su nacionalidad y el derecho para elegir y ser electo para los cargos de elección popular en su totalidad.

El actor señala que el Estado Mexicano debe legislar respecto de la participación política de las personas mexicanas que habitan en el extranjero y que, al no hacerlo, no les es posible sufragar o ser electas por todos los cargos de elección popular, puesto que se omitió reconocerle a la ciudadanía residente en el extranjero tales prerrogativas.

De ahí que considere que se vulneran en su perjuicio diversos preceptos constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos, que reconocen el derecho de participación política-electoral, impidiéndole su efectivo ejercicio de manera discriminatoria y restrictiva.

## **II. Postura de la mayoría.**

En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno, se determinó declarar inexistente la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión, respecto del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero a votar y ser votadas a los diversos cargos de elección popular tanto a nivel federal como local antes referidos.

Así, respecto del derecho a votar para el cargo de diputaciones federales, se consideró que no existe en la Constitución un

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

mandato concreto impuesto expresa o implícitamente al órgano legislativo para regular en ese sentido.

Por lo que ve al derecho a ser votado para las elecciones de la presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales, la mayoría de este Pleno estimó que ya existe en el ordenamiento jurídico vigente una configuración normativa, en la que se señala el tiempo de residencia que se requiere para poder ser votado para dichos cargos como condición válida para acceder a ellos, por lo que no existe la omisión legislativa que se hace valer al respecto.

Finalmente, por lo que ve al derecho a votar y ser votadas para los cargos de gubernaturas, jefatura de gobierno de la Ciudad de México, diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos, se determinó que no existe un deber constitucional de configuración legislativa absoluta respecto del voto activo y pasivo del referido grupo poblacional, máxime cuando hay un criterio definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la posibilidad de que las entidades federativas instrumenten el derecho al voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

### **III. Postura de la suscrita.**

Tal como lo sostuve en el proyecto que presenté al Pleno, considero que se deben desechar de plano las demandas, al considerar que no se actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer de omisiones legislativas atribuidas al Congreso de la Unión.



Desde mi perspectiva, en el caso concreto, no se actualiza la competencia de la Sala Superior para conocer de omisiones legislativas atribuidas al Congreso de la Unión.

Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional carece de competencia y atribuciones para ordenarle al Congreso de la Unión la emisión de normas cuando se demande una supuesta omisión legislativa.

Esto es así, pues debe tenerse en cuenta que es en dicho ente en quien reside de manera exclusiva el ejercicio del Poder Legislativo, sin que podamos desde esta Sede Jurisdiccional conocer de medios de impugnación tendentes a regular o incidir en el ejercicio autónomo y soberano de sus atribuciones constitucionalmente conferidas, tal como se advierte de las estipulaciones previstas en los artículos 49 y 50, en relación con el diverso 73, todos de nuestra Ley Fundamental.

Por otra parte, el cúmulo de facultades con que cuenta este Tribunal Electoral es insuficiente para emitir pronunciamientos que vayan dirigidos a alguno de los Poderes de la Unión o de los órganos en que residen, como en el caso se trata del Poder Legislativo, que reside en el Congreso de la Unión.

En efecto, la competencia con que cuenta este Tribunal Electoral es la que deriva de lo dispuesto en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto de la CPEUM, por lo que a este órgano jurisdiccional le atañe garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mediante el sistema de medios de impugnación,

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

diseñado para dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, correspondiendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver, en forma definitiva e inatacable, impugnaciones sobre:

- a) Elecciones federales para diputaciones y senadurías;
- b) Elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Actos y resoluciones del Instituto Nacional Electoral<sup>66</sup> distintas a las anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- d) Actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- e) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar, ser votada y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- f) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y el INE, con sus respectivas personas servidoras públicas;
- g) La determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y
- h) Los asuntos que el INE someta a su conocimiento, por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

---

<sup>66</sup> En adelante *INE*.



Además, en los artículos 166 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se instrumentan las previsiones constitucionales mencionadas, en tanto que el artículo 3, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que los medios de impugnación en materia electoral se integran por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, y
- f) El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese contexto, la normativa constitucional y legal precisada

## **SUP-JE-1053/2023 Y ACUMULADOS**

establece que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación en los que se controviertan, exclusivamente, actos de autoridades de la materia, así como de los partidos políticos cuando se alegue la violación de derechos político-electorales, lo que implica que este órgano jurisdiccional especializado tendrá competencia para conocer de una controversia determinada, respecto de cualquier decisión o resolución cierta, real, y directa o inminente, impugnabile mediante las vías expresamente previstas en las disposiciones jurídicas invocadas.

En suma, esta Sala Superior y las Salas Regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para resolver conflictos de intereses, caracterizados por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra, mediante una sentencia que se dicte en alguno de los medios de impugnación previstos en la normativa constitucional y legal aplicable, siempre y cuando se reclamen violaciones a derechos exclusivos a la materia electoral.

### **IV. Conclusión.**

Como lo anticipé, considero que esta Sala Superior carece de atribuciones y, por tanto, de competencia para conocer y resolver respecto de omisiones legislativas atribuidas al Congreso de la Unión para legislar sobre temas que no se encuentran contemplados expresamente en la CPEUM, como en el caso acontece.

### **V. Cierre.**



Por las razones expuestas es que me pronuncio en contra de la propuesta aprobada por la mayoría, porque escapa a la esfera competencial y de atribuciones con que cuenta este Tribunal Electoral.

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