



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-361/2023

RECURRENTE: ÓSCAR HERNÁNDEZ
SANTIBÁÑEZ¹

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA CUARTA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON
SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO²

MAGISTRADA: JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS

SECRETARIADO: ALEJANDRO OLVERA
ACEVEDO Y RENÉ SARABIA TRÁNSITO

COLABORARON: JUAN PABLO ROMO
MORENO Y CLAUDIA ESPINOSA CANO

Ciudad de México, a treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.³

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ dicta sentencia, en el sentido de **confirmar** la resolución emitida por la Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-325/2023.

ANTECEDENTES

1. Solicitud. El veintiocho de julio, el recurrente presentó ante el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana⁵ escrito por el cual, solicitó la implementación de acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero para contar con representación en el Congreso del Estado de Morelos,⁶ para el proceso local 2023-2024.⁷

¹ En lo posterior, recurrente.

² En lo subsecuente, Sala CDMX, Sala Regional o Sala responsable.

³ Las fechas corresponden al año 2023, salvo mención en contrario.

⁴ En adelante, Sala Superior.

⁵ En lo siguiente Instituto local o IMPEPAC.

⁶ En adelante Congreso local o legislativo local.

⁷ En específico solicitó que los partidos políticos y coaliciones implementen el registro de cinco candidaturas a diputaciones locales para mexicanos migrantes y residentes en el extranjero por el principio de representación proporcional (RP), así como por el principio de mayoría relativa (MR), los partidos políticos deberán postular una persona residente en el extranjero.

SUP-REC-361/2023

2. Acuerdo 252. El seis de septiembre, el Consejo Estatal Electoral del Instituto local emitió acuerdo, por el que dio respuesta al escrito presentado por el recurrente, en el sentido de que dicha autoridad administrativa electoral no contaba con atribuciones para incorporar nuevas acciones afirmativas, en razón de que el poder legislativo local reservó como su facultad exclusiva lo concerniente a la emisión de las leyes, reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 179 Bis del Código Electoral local.

3. Impugnación local.⁸ Inconforme con la determinación anterior, el recurrente promovió juicio de la ciudadanía ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos⁹, que el uno de noviembre **confirmó** el acuerdo del IMPEPAC.

4. Acto impugnado.¹⁰ Derivado de lo anterior, el treinta de noviembre, la parte actora promovió un juicio de la ciudadanía ante la Sala responsable, la que, a su vez, el treinta de ese mismo mes emitió la sentencia por la que **confirmó** la sentencia local.

5. Recurso de reconsideración. El tres de diciembre, el recurrente interpuso el presente recurso.

6. Turno y radicación. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente acordó integrar el expediente **SUP-REC-361/2023** y turnarlo a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

⁸ Juicio de la ciudadanía TEEM/JDC/64/2023-1.

⁹ En lo siguiente Tribunal local o Tribunal del Estado.

¹⁰ Juicio de la ciudadanía SCM/JDC/325/2023.



PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para resolver, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para impugnar una sentencia dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹¹

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia, en virtud de lo siguiente:

1. Forma. La demanda cumple con los requisitos de forma.

En cuanto a la firma, si bien no es autógrafa, el requisito se tiene por satisfecho, toda vez que el actor promovió un juicio en línea¹² y la demanda fue presentada con la firma electrónica de Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo quien, como defensora pública de este Tribunal Electoral, fue designada por el recurrente como su representante.¹³

Ahora bien, respecto del cumplimiento de este requisito, con el fin de verificar el acto volitivo de acceder a la jurisdicción electoral, es pertinente realizar, las siguientes precisiones:

Los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción V, de la Constitución federal establecen que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad, habrá un sistema de medios de impugnación y el Tribunal

¹¹ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 164, 165, 166 y 169, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3, párrafo 2, inciso b); 4, párrafo 1, y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

¹² De conformidad con el Acuerdo General de la Sala Superior de este Tribunal Electoral número 7/2020, por el que se aprueban los Lineamientos para la implementación y el desarrollo del Juicio en Línea en Materia Electoral para la interposición de todos los medios de impugnación. Dicho acuerdo, se prevé que la utilización del sistema del juicio en línea es de carácter optativo para las personas justiciables, mientras que, para el caso de las autoridades u órganos responsables, resulta vinculante, en caso de que deseen colaborar para cumplir con sus obligaciones legales en la vía electrónica. Asimismo, se prevé que la firma de las demandas, recursos y/o promociones será a través de la FIREL (la cual se podrá obtener a través del aplicativo desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o bien, a través de su trámite tradicional), la e.firma o cualquier otra firma electrónica.

¹³ En términos de los artículos 188 Quater, fracción I, 188 Quintus, fracción III, 188 Sextus, 188 Octavus, fracción II y 188 Tertius decimus del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 6, fracción II, 14, 16, 17, 18, fracción I, 19, fracción III y 20 del Acuerdo General por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 10 de los Lineamientos de la Defensoría Pública Electoral y 1.8 del Manual de Procedimientos de la Defensoría Pública Electoral.

SUP-REC-361/2023

Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la encomienda de garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía, en los términos que establezca tanto la propia Constitución federal como las leyes secundarias.

Adicionalmente, el acceso a la justicia se encuentra contenido en los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha interpretado el derecho de acceso a la justicia en términos del artículo 8 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, destacando respecto a este punto que el derecho de acceso a la justicia constituye “norma imperativa de Derecho Internacional”.¹⁴

En tales términos, el referido Tribunal Internacional ha sostenido que se deben evitar las trabas para que las personas accedan a la protección de los órganos jurisdiccionales, por lo que cualquier norma que dificulte a las personas acceder a la justicia, no se considera razonable.¹⁵

Por lo anterior, es posible desprender que, a partir de las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano, mismas que forman parte del parámetro de regularidad constitucional, es posible desprender la existencia de obligaciones convencionales para garantizar que las personas accedan a la justicia, sin que para tal efecto medien restricciones injustificadas.

Por su parte, para acceder a la jurisdicción conforme a lo previsto en el artículo 9, párrafo 1, inciso g), en relación con el párrafo 3, de la Ley de Medios, establecen que los medios de impugnación deben presentarse

¹⁴ Corte IDH. Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 131.

¹⁵ Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, par. 50.



mediante escrito que contenga, entre otros requisitos, el nombre y la firma autógrafa del actor, por lo que al carecer de tal requisito procede el desechamiento de la demanda.

El requisito de la firma autógrafa es de la mayor importancia, porque incluso en aquellos casos en los que sea remitida la demanda mediante archivo digital firmado, no otorga certeza, ya que, de ello no se puede desprender la voluntad de impugnar.¹⁶

De ahí que la firma, de manera ordinaria, constituya un elemento de validez del medio de impugnación que se presenta por escrito, cuya carencia trae como consecuencia la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.

Sin embargo, es dable tener por válida para efectos de impugnación la firma digitalizada que aparece en el escrito de demanda, en atención a las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto, que posibilitan obviar la falta de firma autógrafa del escrito de demanda.

Ello, porque no es un hecho controvertido que el actor durante la cadena impugnativa, en su calidad de mexicano-morelense residente en el extranjero ha acudido en defensa de los derechos del grupo al que pertenece, y se le ha reconocido tal calidad por las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales.

Incluso, también es importante mencionar que ante la Sala Regional se reconoció la posibilidad de ser representado por la integrante de defensoría pública.

Entonces, tales circunstancias revelan, en sí mismo, la imposibilidad jurídica y material de poder firmar de manera física la demanda, pero permiten inferir con certeza y seguridad jurídica la voluntad de impugnar, lo anterior, derivado de las barreras geográficas para que acceda a la justicia, lo cual

¹⁶ Véase tesis de jurisprudencia 12/2019, de rubro: *DEMANDA. LA ENVIADA EN ARCHIVO DIGITAL A LOS CORREOS ELECTRÓNICOS DESTINADOS PARA LOS AVISOS DE INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, NO EXIME AL ACTOR DE PRESENTARLA POR ESCRITO CON SU FIRMA AUTÓGRAFA.*

SUP-REC-361/2023

adquiere especial relevancia si se toma en cuenta que en el caso concreto concurren fronteras entre distintos Estados.

En efecto, conforme a la línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral ha reconocido que las personas mexicanas residentes en el extranjero son un grupo en situación de vulnerabilidad.¹⁷

Así, se puede concluir que, para garantizar el acceso a una tutela judicial efectiva, en el caso concreto, al estar demostrada la calidad de persona mexicana residente en el extranjero del actor, se encuentra en una situación de excepción, que permite flexibilizar el requisito de la firma autógrafa, para efectos de la presente impugnación.

Lo anterior, es congruente, con la diversa línea jurisprudencial de esta Sala Superior cuando se está en presencia de personas que pertenecen a grupos o comunidades en situación de vulnerabilidad,¹⁸ además de potenciar lo previsto en el 17 constitucional, en cuanto que establece que, *siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.*

En ese contexto, esta Sala Superior concluye que, si bien en situaciones ordinarias la firma autógrafa o digital -por medio de la plataforma existente para tal efecto- de la persona que promueve es exigible como requisito sin el cual no es posible acceder a la jurisdicción en esta instancia federal, para el caso, en que de las constancias que se deriven del expediente quede demostrada el acto volitivo de impugnar –como en caso– se debe flexibilizar el requisito de la firma autógrafa.

¹⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia SUP-RAP-21/2021.

¹⁸ Véase, por ejemplo, las tesis de jurisprudencias 8/2019, de rubro: *COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES* y 7/2023, de rubro: *PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.*



2. Oportunidad. La sentencia impugnada fue notificada al recurrente mediante correo electrónico el jueves treinta de noviembre,¹⁹ por lo que el plazo para impugnarla transcurrió del viernes uno al domingo tres de diciembre. Lo anterior, tomando consideración que la controversia se encuentra vinculada al proceso electoral en curso en el Estado de Morelos, por lo que se deben computar todos los días como hábiles.²⁰

En este orden de ideas, si la demanda se presentó el día tres de diciembre ello hace evidente su oportunidad.

3. Legitimación. Se cumple el requisito porque, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al acceso efectivo a la impartición de justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución federal, se deben tener como sujetos legitimados para promover el recurso de reconsideración, a quienes lo estén para promover los medios de impugnación electoral ante las Salas Regionales.

Por tanto, el recurrente está legitimado para interponer el recurso de reconsideración, no solamente por ostentarse como persona residente en el extranjero, sino también por haber sido parte actora en el juicio de la ciudadanía cuya sentencia controvierte.

4. Personería. También se tiene por acreditada la representación ejercida por Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo, en calidad de defensora pública de este Tribunal Electoral, toda vez que en autos obra escrito mediante el cual fue designada como representante por el recurrente, así como el escrito remitido mediante el sistema de juicio en línea por el que dicha persona acepta ejercer la representación.

5. Interés jurídico. El requisito se tiene colmado, porque con independencia de que le asista razón, el recurrente controvierte la sentencia de la Sala responsable emitida en el juicio de la ciudadanía que promovió en contra de la resolución del Tribunal local que confirmó el Acuerdo 252, mediante el

¹⁹ Visible a foja 77 del expediente SCM-JDC-325/2023.

²⁰ En términos del artículo 7, párrafo 1 de la Ley de Medios.

SUP-REC-361/2023

cual le fue otorgada una respuesta negativa a su pretensión por el IMPEPAC.

6. Definitividad. En el caso, se satisface dicho requisito ya que no existe otro medio para combatir la resolución que se impugna.

7. Presupuesto especial de procedencia. Esta Sala Superior considera que se satisface el requisito especial de procedencia, porque la controversia se considera jurídicamente relevante y trascendente para el orden constitucional al relacionarse con el alcance y sentido que habrá de darse a algunas normas de reciente creación en el Estado de Morelos que no contemplan la posibilidad de la postulación de candidaturas a favor de la ciudadanía mexicana-morelense residente en el extranjero, para ocupar un lugar en el Congreso de dicha entidad federativa.

Lo que implica analizar la constitucionalidad de que únicamente el poder legislativo pueda determinar lo relacionado con esas acciones afirmativas. Ello, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia 5/2019, de rubro: *RECURSO DE RECONSIDERACIONES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES*.

El presente caso se estima de trascendencia jurídica porque a partir del estudio que se haga de la cuestión de constitucionalidad planteada por el recurrente, podrán establecerse criterios relevantes acerca de los alcances de la restricción establecida por el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, al derecho al voto pasivo, restricción consistente en sujetar ese derecho al cumplimiento de las condiciones que la ley disponga, de modo que también podrán fijarse directrices respecto a la manera de comprender el principio de reserva de ley para regular los requisitos de una persona para ser votada, sobre todo cuando se encuentra en situación de vulnerabilidad como migrante.

En efecto, a partir de lo planteado por la parte recurrente, se observa la necesidad de revisar la constitucionalidad del modelo trazado por el Congreso del Estado de Morelos respecto de la posibilidad de postulación



de las personas en situación de vulnerabilidad en la medida que se ha reconocido que la libertad configurativa no es ilimitada²¹.

Aunado a que ha sido criterio de esta Sala Superior que los congresos locales tienen un margen de acción para —en el contexto y necesidades del estado en cuestión— diseñar acciones afirmativas, que, en su caso, de acuerdo con su propia naturaleza, deberán ser evaluadas y rediseñadas en su momento; por lo tanto en el presente asunto se marca la necesidad de analizar si estudio de la Sala Guadalajara se ajustó a la interpretación constitucional que esta Sala Superior ha realizado previamente en otros asuntos.

Es decir, tomando en consideración que con las normas impugnadas se cumple con la obligación de garantizar el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad;²² de ahí que si en el presente asunto la pretensión del recurrente es que se reconozca la posibilidad de emitir acciones afirmativas a favor de las personas migrantes, el análisis que se haga del caso será útil para determinar el alcance de la forma como las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas podrán fijar parámetros que permitan a las personas migrantes ejercer su derecho a ser votadas, a partir del principio de reserva de ley.

TERCERA. Síntesis de la sentencia controvertida

Ante la Sala CDMX, el recurrente argumentó, en esencia, que la interpretación efectuada por el Tribunal local del artículo 4, fracción XV de la Ley Orgánica Municipal²³ y 179 Bis del Código Electoral local es restrictiva

²¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), del Pleno de la SCJN, de rubro: *LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS*.

²² Este ha sido criterio de la Sala Superior. Por ejemplo, en el juicio de la ciudadanía 238 de 2023, en el que se estudió si existía o no una omisión legislativa por parte del congreso de Coahuila de prever acciones afirmativas para personas de la comunidad de la diversidad sexual y de género, se señaló que: *“el hecho de que la CPEUM y las leyes secundarias no mandaten expresamente el diseño de medidas legislativas, no necesariamente conduce a la conclusión de que esa obligación no existe, dado que las autoridades tienen el compromiso de tomar las medidas dirigidas a hacer efectivos los derechos reconocidos en los tratados internacionales”*.

²³ Si bien en diversas partes se hace referencia al artículo 4, fracción XV de la Ley Orgánica Municipal, como se precisa también en autos, ese artículo y fracción corresponden al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos (en adelante Código Electoral local o Código local), por lo que en adelante se hará referencia sólo a la enunciación correcta.

SUP-REC-361/2023

porque le niega la posibilidad de contar con una representación ante el Congreso local.

La Sala responsable desestimó sus agravios al considerar, esencialmente, lo siguiente:

- Que el Tribunal del Estado había concluido de manera correcta que la respuesta del Instituto local tenía sustento en las actuales disposiciones legales en la entidad pues, el marco normativo en el Estado de Morelos es de naturaleza requisitoria y, al realizar la reciente reforma en materia de derechos político-electorales, incluida la regulación de las candidaturas de los grupos en situación de vulnerabilidad, el legislador local en uso de su soberanía y libertad configurativa formuló la reserva de ley que restringe a su competencia regular las postulaciones de candidaturas; razón que sustentó la determinación del Instituto local.
- Al respecto, la Sala Regional destacó que la norma no determinó como grupo en situación de vulnerabilidad a las personas residentes en el extranjero, sino única y limitativamente a las personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+, personas con discapacidad, afrodescendientes, personas adultas mayores y jóvenes, ello, en ejercicio de su soberanía legislativa.
- También la Sala responsable concluyó que, si el legislativo local al establecer qué grupos debían entenderse como vulnerables y reservar para sí lo relativo a la postulación de candidaturas mediante la modificación del artículo 179 Bis del Código local, la respuesta dada por el IMPEPAC era legalmente correcta, pues resultaba evidente que el Congreso local planteó la reserva legal frente a la facultad reglamentaria que tiene el Instituto local.
- De igual modo, la Sala responsable expuso que en el Estado de Morelos han sido instrumentadas diversas acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad que han llevado a la adecuación de la legislación electoral en el Estado de Morelos,²⁴ aunado a que el Tribunal local ha vinculado al Instituto local a implementar acciones afirmativas a favor de esos grupos sin que

²⁴ Mediante convenios de colaboración celebrados por el IMPEPAC y la UNAM a través del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias realizaron un estudio denominado: "ANÁLISIS DE LA FACTIBILIDAD DE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE GRUPOS SOCIALES TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS EN ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTATALES Y MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MORELOS" el cual fue remitido para su análisis al Congreso del Estado de Morelos, con la finalidad de que, en el ejercicio de sus atribuciones, realice las adecuaciones conducentes en relación con las medidas afirmativas tendentes a garantizar el acceso efectivo de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad, al ejercicio del poder público. Cita visible a foja 3 del Acuerdo IMPEPAC/CEE/252/2023.



dichas modificaciones incluyeran el derecho a ser votadas de las personas residentes en el extranjero.

- Situación que para la Sala Regional deriva del ejercicio de la autodeterminación normativa por parte del Congreso local que le permite establecer qué personas serán consideradas como grupos en situación de vulnerabilidad.
- Es decir, para la Sala Regional si el Congreso local no incluyó una norma que atendiera la participación política de personas residentes en el extranjero como grupo en situación de vulnerabilidad, lo cierto es que dicha legislatura sí incorporó una reserva de ley en el artículo 179 Bis, del Código Electoral local, que prevé como facultad exclusiva del Congreso local la emisión de normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, precisando que el actor en la instancia previa no había solicitado su inaplicación.
- En ese sentido, destacó compartir la conclusión del Tribunal local relativa a que no existe incumplimiento de la obligación de regular el voto pasivo de las personas residentes en el extranjero sino una restricción legal expresa conforme a la cual el derecho a votar está garantizado a las personas migrantes, solo para la elección de la gubernatura, quedando excluidos el resto de los cargos de elección popular, lo cual consideró apegado a lo previsto en el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Igualmente, la Sala Regional señaló que era adecuado lo considerado por el Tribunal local respecto a que el derecho a votar y ser votado no es absoluto, sino que se sujeta a los límites previstos por las leyes electorales.
- La Sala responsable sostuvo que si bien actualmente en el Estado de Morelos las personas migrantes no se consideran un grupo vulnerable, ello no trasgrede en perjuicio de la parte actora los principios de igualdad y no discriminación, dado que el legislativo local, ejerciendo sus atribuciones y atendiendo la situación actual de la propia entidad federativa, sí estableció las acciones afirmativas que consideró necesarias a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, sin que esa legislatura encontrara sustento para implementar acciones afirmativas a favor de personas migrantes.
- La Sala Regional argumentó que el actor, en su pretensión, perdió de vista lo previsto en el artículo 35 de la Constitución federal el derecho de la ciudadanía a ser votada se garantizará siempre que se tenga las calidades establecidas en la ley, mientras que la ley general de la materia prevé que la ciudadanía residente en el extranjero podrá votar para la elección de gubernatura siempre que así lo determine la respectiva constitución local.
- Con base en lo anterior, la Sala Regional finalmente expuso que si la Constitución del Estado de Morelos, en su artículo 14, ordena que la ciudadanía radicada en el extranjero solo podrá participar en la

SUP-REC-361/2023

elección de gubernatura en los términos que señala la ley, mientras que la ley local reserva para el Congreso del Estado la regulación de las candidaturas sin considerar como grupo en situación de vulnerabilidad a las personas migrantes, entonces la resolución del Tribunal local fue conforme a Derecho, en tanto que el derecho al voto no es absoluto.

CUARTA. Síntesis de los conceptos de agravios

El recurrente considera que la interpretación efectuada por la Sala responsable, del artículo 4, fracción XV y 179 Bis del Código Electoral local, es restrictiva porque le niega la posibilidad de contar con una representación ante el Congreso local.

Señala que, si bien las personas migrantes no están reconocidas como un grupo en situación de vulnerabilidad en el Estado de Morelos, como lo sostuvo la Sala responsable, lo cierto es que de conformidad con los artículos 1º en relación con y 35 de la Constitución federal, de los cuales se desprende el derecho de toda la ciudadanía a votar y ser votada, en condiciones de igualdad existe una pertinencia en la implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante para la elección de diputaciones locales; sobre todo cuando la condición de migrante sí forma parte de una categoría sospechosa en materia de derechos humanos.

La Sala Regional parte también de una interpretación restrictiva del artículo 179 Bis del Código Electoral local, porque si bien establece que es facultad exclusiva del legislativo reglamentar lo relativo al registro de candidaturas, la restricción a los derechos político-electorales no puede hacerse depender de una ley secundaria.

Indica que la Sala responsable restringe su derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, vulnerando los principios de igualdad y no discriminación, al sostener que no es posible la implementación de acciones afirmativas a favor de personas migrantes, porque debe imperar el principio de reserva de ley, para la emisión de normas que regulen la postulación de candidaturas para el Congreso local.



Señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que otras autoridades tienen atribuciones para expedir normas, dentro de sus competencias, a favor del ejercicio de derechos humanos; de ahí que considere que el Instituto local puede ejercer su facultad reglamentaria en favor de las personas morelenses residentes en el extranjero.

QUINTA. Estudio del fondo

1. Planteamiento del caso.

Este asunto plantea la necesidad de determinar si es constitucionalmente aceptable que en la definición legislativa local de cuáles son los grupos en situación de vulnerabilidad, para efectos del establecimiento de acciones afirmativas, sin considerar a las personas migrantes. Lo anterior, tomando en cuenta la reserva de ley en todo lo concerniente al proceso de postulación de candidaturas²⁵.

El recurrente pretende, fundamentalmente, que se revoque la sentencia emitida por la Sala Regional por la que confirmó la emitida por el Tribunal

²⁵ Las normas del código electoral local que han sustentado lo resuelto en este caso, son:

Artículo 4. Para los efectos del presente Código, se entenderá por: (...)

XV. Grupo vulnerable; Conjunto de personas que, al tener constantemente menores oportunidades y un acceso restringido a derechos, se encuentran en una situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad, entendiéndose para los efectos de esta Ley, a las personas Jóvenes, de la comunidad LGBTI, con discapacidad, adultos mayores y afrodescendientes;

Artículo 21. (...)

Cada partido político de acuerdo a sus reglamentos y lineamientos establecidos en su vida interna, determinará los criterios para garantizar la postulación en las candidaturas de personas indígenas, y las pertenecientes a grupos vulnerables y asegurar las condiciones del párrafo anterior, bajo los principios de igualdad, no discriminación y progresividad.

Artículo 178. (...)

Las candidaturas indígenas o pertenecientes a un grupo vulnerable que fueron electos con ese reconocimiento tendrán reconocido el mismo carácter en caso de contender en una nueva postulación, con excepción de las personas jóvenes que dejen de serlo en razón de su edad.

(...)

Los partidos políticos deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional al menos una fórmula integrada por personas pertenecientes a algún grupo vulnerable, privilegiando la interseccionalidad en la conformación de la misma. En las postulaciones de diputaciones de mayoría relativa, los partidos políticos podrán registrar una o más candidaturas pertenecientes a algún grupo vulnerable, privilegiando la interseccionalidad en la conformación de la misma.

Artículo 179 Bis. (...)

Se reserva como facultad exclusiva del Congreso Local la emisión de las Leyes, Reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, por lo que las disposiciones que al efecto emita la Legislatura del Estado no podrán ser reguladas, modificadas o contrariadas por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía se encuentren subordinados a la Ley.

SUP-REC-361/2023

del Estado, misma que a su vez confirmó el Acuerdo 252, por el que dio respuesta a su escrito, en el sentido de que dicha autoridad administrativa electoral no contaba con atribuciones para incorporar nuevas acciones afirmativas, en razón de que el poder legislativo local reservó como su facultad exclusiva lo concerniente a la emisión de las leyes, reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 179 Bis del Código Electoral local, aplicables al proceso electoral local actualmente en desarrollo.

La pretensión se sustenta en la existencia de una indebida determinación de la Sala Regional, al confirmar la decisión por la que el Tribunal local consideró que la falta de implementación de las mencionadas acciones afirmativas para la postulación de diputaciones locales, a pesar que no se realizó un análisis constitucional de los derechos político-electorales de la comunidad migrante, a la luz de los principios de igualdad y no discriminación constitucional y convencionalmente previstos, y así analizar la posibilidad de la postulación a una acción afirmativa para las personas mexicanas residentes en el extranjero.

2. Cuestión preliminar

Es dable precisar que, las bases generales que regulan el proceso de postulación de las candidaturas en su modalidad de acción afirmativa, a que se contrae la señalada normativa, se desprende del propio Código local, al establecer que cada partido político de acuerdo a sus reglamentos y lineamientos establecidos en su vida interna, determinará los criterios para garantizar la postulación en las candidaturas de personas indígenas, y las pertenecientes a “grupos vulnerables” (*sic.*) y asegurar las condiciones del párrafo anterior, bajo los principios de igualdad, no discriminación y progresividad (Artículo 21).

Asimismo, es de destacarse que, el propio ordenamiento, prevé que los partidos políticos deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a



diputaciones locales por el principio de representación proporcional al menos una fórmula integrada por personas pertenecientes a algún “grupo vulnerable” (*sic.*), privilegiando la interseccionalidad en la conformación de la misma, así como que en las postulaciones de diputaciones de mayoría relativa, los partidos políticos podrán registrar una o más candidaturas pertenecientes a algún “grupo vulnerable” (*sic.*), privilegiando la interseccionalidad en la conformación de la misma (Artículo 178).

En ese sentido, las disposiciones normativas en cuestión guardan estrecha relación, lo que hace patente que durante la cadena impugnativa se haya considerado analizar e interpretar el alcance de dichos fundamentos para sostener que no era posible implementar la acción afirmativa en favor de las personas mexicanas residentes en el extranjero y con ello poder tener representación en el Congreso local, al no estar consideradas en una situación de vulnerabilidad, por disposición expresa del propio legislativo local.

Con base en lo anterior, tiene sentido que la controversia constitucional se centre en analizar los planteamientos únicamente sobre las disposiciones normativas que le fueron objeto de interpretación; de ahí que se considera necesario desarrollar el examen constitucional únicamente respecto de lo previsto en los artículos 4, fracción XV y 179 Bis, del Código local, a fin de verificar su validez, como previamente se anticipó.

3. Decisión. Esta Sala Superior resuelve que son **infundados**, los agravios del recurrente relativos a que la Sala responsable vulneró los principios de igualdad y no discriminación al convalidar la determinación del Tribunal local, por la que consideró ajustado a Derecho que el Instituto local sostuviera que derivado de una reserva de ley, se encontraba imposibilitado para la emisión de acciones afirmativas en beneficio de las personas mexicanas residentes en el extranjero; en consecuencia, se debe **confirmar** la sentencia impugnada.

Explicación jurídica

3.1. Marco jurídico

De acuerdo con el artículo 34 de la Constitución federal los únicos requisitos para ser considerado persona ciudadana es ser mexicana o mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. De ahí que se haya considerado por esta Sala Superior que la condición de residente en el extranjero no es excluyente, en sí mismo, con la de persona ciudadana mexicano o mexicana y, por lo tanto, deben tener los mismos derechos que cualquier persona que cuente con la ciudadanía.

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

En el diverso artículo 36, fracción III, del mismo ordenamiento, se impone como obligación de toda persona ciudadana mexicana 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.

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.²⁶

²⁶ Véase SUP-JE-1053/223 y acumulados, entre otros,



Ahora bien, a partir de tales postulados, esta Sala Superior también ha sostenido que si bien el derecho a votar tiene un carácter de derecho fundamental y goza de protección constitucional a través de los procesos de control establecidos en nuestra Constitución federal, 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 federal.²⁷

En ese orden, esta Sala Superior también ha interpretado que la Constitución federal no establece una exigencia concreta respecto de **cómo se debe garantizar la representación de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, sino que existe un marco de libertad de configuración legislativa** para los congresos locales.²⁸

Si bien esa libertad configurativa no es ilimitada,²⁹ lo cierto es que la Constitución recoge el principio de igualdad y no discriminación, así como los derechos a votar y ser votados; delimita las categorías sospechosas a partir de las cuales se pueden configurar los grupos en situación de vulnerabilidad, y establece obligaciones específicas de las autoridades para ciertos grupos; esas previsiones se traducen en parámetros a partir de los cuales los poderes legislativos locales tienen un margen de acción a fin de que —en el contexto y necesidades de la entidad federativa en cuestión— se diseñen las acciones afirmativas, que, en su caso, de acuerdo con su propia naturaleza,³⁰ deberán ser evaluadas y rediseñadas en su momento.³¹

²⁷ Véase la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, y acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas, entre otras.

²⁸ Opinión 19/2023; así como el SUP-JDC-335/2023.

²⁹ Tesis de jurisprudencia P.J.11/2016 (10a.), del Pleno de la SCJN, de rubro: *LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.*

³⁰ Ver tesis de jurisprudencia 11/2015, de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES*, así como tesis de jurisprudencia 30/2014, de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.*

³¹ Por ejemplo, para el caso de las personas jóvenes, en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas, la SCJN determinó que: *“el Poder Constituyente reconoció a la juventud como un sector de la población que amerita una atención particular, por lo que formula la previsión para que se emitan las políticas públicas correspondientes, sin especificar alcances específicos en cuanto a la participación en el ámbito político por parte de las personas que conforma ese colectivo.”*

SUP-REC-361/2023

Desde luego, lo anterior no se traduce en que no exista la obligación de diseñar medidas legislativas³² para garantizar el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, sino en que **el poder legislativo local tiene libertad configurativa para optar por ciertos modelos de acciones afirmativas para las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad.**

3.2. Caso concreto

Esta Sala Superior considera que el estudio realizado por la Sala Ciudad de México, se ajusta al parámetro de regularidad constitucional, porque el Congreso de Morelos, por medio del ejercicio de su soberanía legislativa determinó: **1)** los grupos en situación de vulnerabilidad que se verían beneficiados con acciones afirmativas en candidaturas a cargos de elección popular; y, **2)** la reserva de ley en materia de candidaturas, en consecuencia, la imposibilidad del IMPEPAC de poder regularlo.

Ello, ya que a juicio de este Tribunal, si bien de la Constitución federal, así como de los tratados internacionales que el Estado mexicano ha ratificado, se desprende un mandato de igualdad y no discriminación, el cual permea al actuar de todas las autoridades; así como la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía, dentro de los cuales destaca el derecho a ser votada, **el propio parámetro de regularidad constitucional no establece, la forma en concreto en la que se llevará a cabo la realización de dichos principios y derechos.**

En consecuencia, atendiendo a lo referido, se arriba a la conclusión de que, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para instrumentar aquellas medidas que consideren idóneas para poder

³² Este ha sido criterio de la Sala Superior. Por ejemplo, en el juicio de la ciudadanía 238 de 2023, en el que se estudió si existía o no una omisión legislativa por parte del congreso de Coahuila de prever acciones afirmativas para personas de la comunidad de la diversidad sexual y de género, se señaló que: *“el hecho de que la CPEUM y las leyes secundarias no mandaten expresamente el diseño de medidas legislativas, no necesariamente conduce a la conclusión de que esa obligación no existe, dado que las autoridades tienen el compromiso de tomar las medidas dirigidas a hacer efectivos los derechos reconocidos en los tratados internacionales”.*



llevar a cabo la plena observancia del mandato de igualdad y no discriminación.

Por ejemplo, las entidades federativas, en pleno ejercicio a su libertad y soberanía legislativa, están en aptitud de establecer la forma en la que se instrumentalizarán acciones afirmativas en favor de las personas que integran grupos en situación de vulnerabilidad.

Lo anterior, lleva a concluir que el Congreso del Estado de Morelos cuenta con soberanía legislativa para determinar el número de curules (para el caso de las acciones afirmativas legislativas), así como los grupos destinatarios que serán sujetas a medidas afirmativas tendientes a garantizar la igualdad política de las personas en situación de vulnerabilidad.

Por ello, si la legislatura local reservó su facultad de emitir las leyes, reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 179 Bis del Código Electoral local, a la par que en su diverso artículo 4, fracción XV del mismo ordenamiento, definió las personas que se encuentran en una situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad en la entidad (personas jóvenes, de la comunidad LGBTI, con discapacidad, adultos mayores y afrodescendientes), sin haber considerado a las personas mexicanas residentes en el extranjero, dicha normativa es conforme con el régimen constitucional y convencional, contrariamente a lo que sostiene el recurrente.

Se afirma lo anterior porque, como se ha visto, es el Congreso local, al ser el depositario del poder público quien tiene competencia, entre otras, para expedir, aclarar, reformar, derogar y abrogar las leyes, decretos y acuerdos,³³ es el órgano constitucionalmente facultado para determinar la manera en la que se llevará a cabo la instrumentalización de los principios y derechos que garantizan la participación política de las personas que integran grupos en situación de vulnerabilidad, observando en todo

³³ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución federal y el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

SUP-REC-361/2023

momento lo dispuesto por la propia Constitución federal y los tratados internacionales.

Por lo tanto, al no existir un mandato constitucional o convencional expreso que determine de manera estricta la forma en la que se deberán incluir acciones afirmativas, dicha cuestión queda dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales y los derechos humanos.

Adicionalmente, se estima que las entidades federativas, en ejercicio de su soberanía, cuentan con dicha autodeterminación normativa al ser la sede idónea para establecer, a partir de sus características demográficas, número de cargos de elección popular y dinámica política, las acciones afirmativas que resultan necesarias para el contexto local en concreto.

En consecuencia, tal como lo resolvió la autoridad responsable, esta Sala Superior estima que el Congreso de Morelos cuenta con libertad de configuración para poder determinar los grupos en situación de vulnerabilidad que contarán con acciones afirmativas, así como la reserva de ley en materia de candidaturas, de ahí que la circunstancia de no haber tomado en cuenta a las personas mexicanas residentes en el extranjero como parte de los grupos en situación de vulnerabilidad, limitando con ello la posibilidad de poder tener representación en el Congreso del Estado, tal como lo ha sustentado la SCJN,³⁴ no vulnera el principio de igualdad y no discriminación.

³⁴ Véase SUP-JDC-335/2023 y acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas, en las que se argumentó: *“En efecto, no se observa que exista un deber constitucional para que las legislaturas de los estados establezcan reserven curules de diputaciones para personas de la comunidad LGBT+, mucho menos para incorporar una variable poblacional en la postulación de estas personas a cargos legislativos... Por tal motivo, si el legislador local creó una medida afirmativa que consiste en un deber de postulación de al menos una fórmula de candidaturas propietaria y simplemente perteneciente a la comunidad LGBT+, pero no estableció que la postulación se realizara en un distrito de alta competitividad electoral, ello no significa que la medida en estudio sea inconstitucional.”* Para el caso de personas jóvenes, concluyó: *“No existe un mandato expreso que obligue al legislador local a establecer un mecanismo de acción positiva para que en la postulación de personas jóvenes se tengan que integrar por fórmulas con ambos candidatos menores de treinta y cinco años. Por tales motivos, es que se considera que las medidas impugnadas son constitucionales y, de ahí que se reconozca la validez de los preceptos que fueron estudiados en este apartado.”*



Por lo anterior, es que se considera **infundado** el argumento del recurrente, dado que la Sala Ciudad de México sustentó, de manera adecuada, su determinación, toda vez que resolvió que la libertad configurativa que goza el Congreso de Morelos es la que justifica el diseño de las acciones afirmativas locales, así como la reserva de ley absoluta en materia de candidaturas.

Finalmente, vale reiterar que tal como se ha reconocido por esta Sala Superior³⁵ y la SCJN, si bien no existe un mandato constitucional expreso que obligue a los poderes legislativos locales a incluir medidas específicas para personas en situación de vulnerabilidad, *sino que su parámetro de validez son la razonabilidad y la proporcionalidad*, implica que el órgano legislativo local pueda establecer las bases, para reconocer a más grupos en situación de vulnerabilidad y hacer posible su acceso a cargos públicos de elección popular.³⁶

En consecuencia, al resultar **infundados** los argumentos del recurrente, se confirma, la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia controvertida.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

³⁵ Al respecto, en la SUP-OP-7/2022, la Sala Superior opinó: “Sin embargo, como se anticipó, se considera que tales disposiciones no resultan contrarias a la CPEUM, en tanto que la Carta Magna no establece ningún mandamiento tendente a tutelar la postulación de candidaturas provenientes de tales sectores poblacionales.”

³⁶ En similares términos, en el SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se dio vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve 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.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron de manera electrónica las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, el voto parcialmente en contra del magistrado Felipe de la Mata Pizaña y el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso. El Secretario General de Acuerdos da fe, 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.

**VOTO PARTICULAR³⁷ QUE FORMULA LA MAGISTRADA
PRESIDENTA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA**

³⁷ Con fundamento en el artículo 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-361/2023.

Respetuosamente me aparto del sentido y consideraciones aprobadas por la mayoría al resolver el recurso indicado al rubro, por las razones que expondré más adelante.

I. Contexto del asunto.

La controversia tiene su origen en una solicitud presentada por el recurrente ante el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, quien expuso la pertinencia de implementar acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero con el fin de obtener representación en el Congreso de la citada entidad federativa, para el proceso local 2023-2024.

Después de una cadena impugnativa en la instancia local, la Sala Regional Ciudad de México determinó que derivado de una reciente reforma —en materia de derechos político-electorales— al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, relativa a la regulación de candidaturas de grupos en situación de vulnerabilidad; el Congreso local en uso de su soberanía y libertad configurativa formuló una reserva de ley por la que se atribuye de forma exclusiva la regulación para la postulación de dichas candidaturas, por tanto, era correcta la decisión del Instituto local al determinar que carecía de atribuciones para pronunciarse sobre la citada solicitud.

Inconforme, el recurrente presentó recurso de reconsideración al considerar que la Sala responsable realizó una interpretación de los artículos 4, fracción XV y 179 BIS, del Código Electoral local, que era restrictiva a los derechos político-electorales, específicamente, a su derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, lo cual vulneraba los principios de igualdad y no discriminación, al sostener que no era posible la implementación de acciones afirmativas en favor de personas migrantes. Sin considerar que ese sector de la población sí forma parte de una categoría sospechosa.

II. Postura de la mayoría.

En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de este Tribunal Electoral se determinó confirmar la resolución de la Sala Regional Ciudad de México, relacionada con la validez de la respuesta que se dio al recurrente, en su calidad de residente en el extranjero, en el sentido de que el Instituto local en dicha entidad federativa no contaba con atribuciones para incorporar acciones afirmativas en favor de las personas mexicanas residentes en el extranjero, debido a que el poder legislativo local se reservó como facultad exclusiva lo concerniente a la postulación de candidaturas derivado de la última reforma al Código Electoral local.

Ello, de conformidad al artículo 179 BIS, que dispone que es facultad exclusiva del Congreso local la emisión de Leyes,



Reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, relacionado al diverso 4, fracción XV del mismo ordenamiento que estableció que los grupos en situación de vulnerabilidad para efectos de esa normativa serían las personas jóvenes, de la diversidad sexual e identidad de género, con discapacidad, adultos mayores y afrodescendientes.

Bajo esa disposición normativa, la sentencia realiza un examen para sostener que el Congreso local es un órgano constitucionalmente facultado para determinar la manera en la que se llevará a cabo la instrumentación de los principios y derechos que garantizan la participación política de las personas que integran grupos en situación de vulnerabilidad y, al no existir un mandato constitucional o convencional expreso que determine de manera estricta la forma en la que deberán incluir acciones afirmativas, dicha cuestión queda dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas, respetando los principios constitucionales y derechos humanos.

III. Postura de la suscrita.

Previo al análisis del fondo de la controversia, debo destacar que comparto el análisis del apartado de procedencia relativo a que, en el caso concreto, se actualiza una excepción al cumplimiento formal de los requisitos de procedencia establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en específico, la firma autógrafa o

SUP-REC-361/2023

electrónica del recurrente, la cual es indispensable para generar certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción y dota de autenticidad al escrito de demanda.

La particularidad radica en que se flexibiliza el cumplimiento a las reglas formales para el acceso a la justicia ante la situación excepcional relativa a que, si bien la firma del recurrente no es autógrafa o electrónica; debe tenerse por satisfecho el requisito porque quién accede a la jurisdicción judicial es el representante legal ante la instancia previa, calidad que le fue reconocida en su momento por la Sala responsable.

Máxime que, el accionante comparece como integrante de un grupo en situación de vulnerabilidad, lo que le causa desventaja para ejercer efectivamente sus derechos; lo cual lleva a esta autoridad jurisdiccional a maximizar su derecho de acceso a la justicia, en condiciones de igualdad, para que su derecho de acción sea reconocido.

Ahora bien, respecto al análisis del fondo de la controversia, me aparto de la postura adoptada por la mayoría porque a mi juicio, en el caso concreto, sí existe una limitación injustificada de implementar acciones que tutelen el principio de igualdad sustantiva para las personas mexicanas-morelenses residentes en el extranjero.

Primeramente, comparto plenamente el argumento de que esta Sala Superior ha interpretado que la Constitución Federal no establece una exigencia concreta respecto de cómo se



debe garantizar la representación de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, se ha reconocido una amplia libertad de configuración legislativa para los congresos locales; lo cierto es que, la sentencia soslaya que la controversia no se centra en determinar la manera en cómo debe operar la implementación de las acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad, sino en la completa exclusión del sistema jurídico electoral morelense de las personas mexicanas residentes en el extranjero, como un grupo en situación de desventaja que busca beneficiarse de las acciones implementadas para el proceso electoral local en curso.

En ese sentido, considero que debe atenderse a la verdadera pretensión del recurrente que, en representación de un grupo en situación de vulnerabilidad, exige su reconocimiento e inclusión en la postulación de candidaturas al Congreso local; pues una visión contraria sería restrictiva de derechos político-electorales e implicaría una franca violación al principio de igualdad y no discriminación.

Arribo a esta convicción, porque desde mi óptica esta Sala Superior en el diverso SUP-RAP-21/2021 ha sido enfática respecto a que las personas mexicanas residentes en el extranjero tienen desventajas estructurales que los colocan en situaciones de desequilibrio para alcanzar una igualdad sustantiva. Entonces, ante su evidente situación desventajosa, se justifica plenamente una medida a su favor para alcanzar

SUP-REC-361/2023

una representación política con el objetivo de hacer efectivo el pleno goce de sus derechos político-electorales.

Bajo esa directriz, estoy convencida de que al estar plenamente reconocida su calidad como grupo en situación de vulnerabilidad y advertirse una posible situación de desventaja o subrepresentación política, es necesario, establecer acciones pertinentes para lograr su participación política en su país y la entidad federativa de origen.

Ahora bien, es oportuno mencionar que, en la Acción de Inconstitucionalidad 50 de 2022 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó una interpretación respecto de la restricción establecida en el artículo 144, párrafo sexto, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la cual se señalaba que en “*el Estado sólo serían válidas las acciones afirmativas que se establecieran en esa ley*”; disposición normativa que fue declarada inconstitucional, al limitar de manera innecesaria la tutela del principio de igualdad.

Ello, porque el máximo Tribunal, interpretando el alcance del artículo primero constitucional que dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en relación con los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, argumentó que, aunque no existía un precedente



exactamente aplicable al caso, la tutela completa de los derechos político-electorales no se acota en *“la sola expedición de normativa que los reconozca formalmente, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”*.

Esto es, la Suprema Corte determinó que **las autoridades distintas a las legislativas, en su ámbito de competencia, sí pueden implementar acciones afirmativas encaminadas a combatir la discriminación con el objeto de:**

- a) Tornar plenamente efectivo el derecho constitucional y convencional a la igualdad, mediante la adopción de medidas para hacerlo efectivo cuando sea necesario.
- b) Desarrollar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplan acciones afirmativas; e
- c) Implementar las reglas que sean obligatorias.

Y, si bien es cierto, que la citada Acción de Inconstitucional es retomada en las consideraciones de la sentencia, advierto que la interpretación de sus alcances es parcial porque se limita a señalar que la Suprema Corte sostuvo que en la Constitución Política no obliga al legislador local a regular las acciones afirmativas de forma específica, sino que su

SUP-REC-361/2023

parámetro de validez son la razonabilidad y la proporcionalidad; interpretación que, desde mi óptica, **pasa por alto que la materia de controversia versa sobre la exclusión total de un grupo vulnerable en acciones afirmativas, cuestión distinta a la forma en la que se deben de implementar.**

Sobre tales premisas, advierto que el caso concreto goza de ciertas particularidades que lo diferencian a lo determinado por esta Sala Superior respecto a la libertad configurativa que gozan las legislaturas locales. Ante ello, el hecho de limitar la participación en la postulación de candidaturas únicamente a los grupos reconocidos en la legislación local en situación de vulnerabilidad resulta contrario al marco constitucional y convencional ampliamente expuesto en la citada Acción de Inconstitucionalidad.

En tales condiciones, desde mi convicción, debió realizarse una interpretación conforme de la norma restrictiva, reconociendo el contexto en que se encuentran inmersas las personas mexicanas-morelenses residentes en el extranjero dada su situación de vulnerabilidad.

IV. Conclusión.

Por las razones expresadas, para la suscrita lo procedente sería revocar la sentencia impugnada y, en consecuencia, la decisión del Tribunal local y la determinación de la autoridad administrativa electoral, para el efecto de ordenar al Congreso del Estado y, en su caso, al Instituto local la implementación de



acciones afirmativas para personas mexicanas-morelenses residentes en el extranjero para la postulación de diputaciones locales de representación proporcional.

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

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-361/2023³⁸

De manera respetuosa, emito el presente voto para explicar las razones por las que mi postura en este asunto es consistente con la que he sostenido en otros asuntos precedentes, en los que he destacado la importancia de tutelar los derechos político-electorales de las personas mexicanas residentes en el extranjero, en particular el derecho al voto pasivo, en relación con la libertad configurativa que tienen las legislaturas de las entidades federativas para regularlo.

I. Contexto de la controversia

El asunto tiene su origen en el escrito por medio del cual el recurrente solicitó la implementación de acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero para contar con representación en el Congreso del Estado de Morelos, para el proceso local 2023-2024.

El Instituto local dio respuesta al escrito en el sentido de que dicha autoridad administrativa electoral no contaba con atribuciones para incorporar nuevas acciones afirmativas, en razón de que el poder legislativo local lo reservó como su facultad exclusiva (artículo 179 Bis del Código Electoral local³⁹).

Este acuerdo fue confirmado por el Tribunal Local de Morelos, así como la Sala Regional Ciudad de México, pues, en esencia, la negativa tenía

³⁸ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Colaboraron en su elaboración Ubaldo Irvin León Fuentes y Juan Jesús Góngora Maas.

³⁹ Artículo 179 Bis. (...) Se reserva como facultad exclusiva del Congreso Local la emisión de las Leyes, Reglamentos o normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, por lo que las disposiciones que al efecto emita la Legislatura del Estado no podrán ser reguladas, modificadas o contrariadas por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía se encuentren subordinados a la Ley.



sustento en las actuales disposiciones legales en la entidad, previstas en ejercicio de su soberanía legislativa.

II. Sentencia aprobada

En la sentencia aprobada, se determinó que eran infundados los agravios del recurrente relativos a que la Sala responsable vulneró los principios de igualdad y no discriminación al convalidar la determinación del Tribunal local, por la que consideró ajustado a Derecho que el Instituto local sostuviera que derivado de una reserva de ley, se encontraba imposibilitado para la emisión de acciones afirmativas en beneficio de las personas mexicanas residentes en el extranjero; en consecuencia, se confirmó la sentencia impugnada.

Lo anterior ya que, con base en el artículo 36, fracción III, de la Constitución Federal se impone como obligación de toda persona ciudadana mexicana 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. Al respecto, la sentencia precisó que la Constitución federal no establece una exigencia concreta respecto de cómo se debe garantizar la representación de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, sino que existe un marco de libertad de configuración legislativa para los congresos locales.

En este sentido, la libertad configurativa no es ilimitada ya que los poderes legislativos locales tienen un margen de acción a fin de que —en el contexto y necesidades de la entidad federativa en cuestión— se diseñen las acciones afirmativas, que, en su caso, de acuerdo con su propia naturaleza, deberán ser evaluadas y rediseñadas en su momento.

En conclusión, en la sentencia se determinó que el estudio realizado por la Sala Ciudad de México se ajusta al parámetro de regularidad constitucional, porque el Congreso de Morelos, por medio del ejercicio de su soberanía legislativa determinó: **1)** los grupos en situación de vulnerabilidad que se verían beneficiados con acciones afirmativas en candidaturas a cargos de

SUP-REC-361/2023

elección popular, y **2)** la reserva de ley en materia de candidaturas; en consecuencia, la imposibilidad del Instituto local para atender la petición de implementar una acción afirmativa distinta.

III. Voto razonado

Como lo adelanté, comparto lo decidido en el recurso de reconsideración, ya que es conforme a mi posición respecto de la libertad configurativa que tienen los congresos locales para regular esta cuestión.

En particular, cabe destacar la diferencia de este asunto con el que se presentó en el expediente **SUP-JE-1053/2023**, en el que se planteó la omisión legislativa del Congreso de la Unión para regular el derecho activo y pasivo de las personas mexicanas residentes en el extranjero. En la sentencia aprobada por la mayoría, se determinó **inexistente** la omisión legislativa alegada, tanto para el voto activo, como el voto pasivo.

Sin embargo, en ese asunto, no coincidí con la mayoría, ya que, en mi concepto, lo procedente era determinar existente la omisión legislativa respecto al derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero de votar por diputaciones federales. Asimismo, estimé que también debía reconocerse la omisión legislativa en cuanto al derecho de estas personas a poder ser votadas para senadurías y diputaciones federales.

Esto último, fundamentalmente porque, si bien la Constitución federal y la legislación permiten que estas personas puedan ser votadas a los cargos de senadurías y diputaciones federales cumpliendo los requisitos para ello, lo cierto es que en la legislación secundaria no existen las disposiciones que hagan operativo ese derecho, lo cual es necesario, ya que las normas están construidas para su ejercicio desde el enfoque de la ciudadanía que reside en el territorio nacional, por lo que se requieren reglas específicas para garantizar el pleno ejercicio de ese derecho.



Al respecto, cabe destacar que es distinto ordenar a que se regule el derecho al voto pasivo para que sea operable y ordenar la implementación de una acción afirmativa, además de que existe una diferencia entre el ámbito federal y local.

Con relación a esto último, en el mismo asunto, consideré, en lo que respecta al ámbito local, que, 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.

Para ello, señalé 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, al ser congruente con lo resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en las que determinó que 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, y que los dejó en libertad de que las elecciones de Gubernaturas y jefatura de Gobierno pudieran contar con el voto de personas mexicanas residentes en el extranjero. Por tanto, nada impide que los cargos de elección popular locales sean regulados por las leyes electorales como mejor consideren conveniente.

SUP-REC-361/2023

En este sentido, el caso que hoy nos ocupa es consistente con la postura que he adoptado al respeto, así como la postura que ha asumido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, el caso que se resuelve también es distinto al planteado en el expediente **SUP-RAP-21/2021**, en el que se impugnó un acuerdo del Instituto Nacional Electoral, en el que se contemplaron acciones afirmativas, excluyendo a las personas residentes en el extranjero, bajo la justificación de lo avanzado del proceso electoral federal y de que requería un estudio profundo para incluir adecuadamente, considerando los requisitos para la postulación, la reglas de campañas, así como la fiscalización y financiamiento correspondiente.

Al respecto, esta Sala Superior modificó el acuerdo de ese Instituto Nacional, a partir de desestimar las razones en las que se sostuvo el acuerdo impugnado, ya que en la Constitución federal y en la LGIPE no se prevé algún requisito que impidiera la postulación de estas personas; sobre las campañas, tampoco se advirtió algún impedimento, porque no se verían limitadas estas personas para llevar a cabo dichos actos y, en cuanto a la fiscalización y financiamiento, tampoco se advirtió un obstáculo.

En consecuencia, se ordenó a la autoridad electoral nacional implementar las medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el mismo proceso electoral federal, participaran dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

A diferencia de aquel asunto, en este caso se lleva a cabo una revisión sobre las atribuciones del Instituto local, a partir de la legislación local, en la que se ha reconocido libertad configurativa, por lo que no se trata de asuntos equiparables o en los que se plantee la misma problemática, de ahí la diferencia en el tratamiento de los asuntos.



Por tanto, reconociendo la importancia en la tutela de los derechos político-electorales de la ciudadanía residente en el extranjero, acompaño la presente sentencia, a partir de los precedentes de esta Sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al reconocimiento de la libertad configurativa de los estados para regular esta materia, y atendiendo a las particularidades del caso concreto que plantean una problemática distinta a los precedentes referidos. Lo anterior, en el entendido de que no se viola el principio de no regresividad.

Estas son las consideraciones que motivan el presente voto razonado.

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