



**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA**

EXPEDIENTE: TECDMX-JLDC-
061/2020.

ACTOR: [REDACTED]

AMICUS CURIAE: ASOCIACIÓN
CIVIL "INICIATIVA CIUDADANA PARA
LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA
DEL DIALOGO".

AUTORIDAD RESPONSABLE:
INSTITUTO ELECTORAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO.

MAGISTRADA PONENTE: MARTHA
ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA.

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** ARMANDO AMBRIZ
HERNÁNDEZ.

SECRETARIOS: OSIRIS VÁZQUEZ
RANGEL, DAVID JIMÉNEZ
HERNÁNDEZ Y JUAN PABLO OSORIO
SÁNCHEZ.

**Ciudad de México, diecisiete de diciembre de dos mil
veinte.**

El Tribunal Electoral de la Ciudad de México resuelve
sobreseer el juicio de la ciudadanía promovido por [REDACTED]

[REDACTED] mediante el que controvierte el


Acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020, emitido por el Consejo

General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, a través del cual, se aprobaron los Lineamientos para el registro de la **diputación migrante** electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
ANTECEDENTES	3
PRIMERO. Competencia.	8
SEGUNDO. Sobreseimiento.....	10
A. Decisión.....	10
B. Marco normativo.....	10
C. Consideraciones.	15
D. Caso concreto.....	22
RESUELVE.....	33

GLOSARIO

Acto impugnado:	El Acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, a través del cual, se aprobaron los Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021.
Autoridad responsable o Consejo General:	Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto Electoral:	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Juicio de la Ciudadanía:	Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía
Ley Procesal:	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Lineamientos:	Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021
Parte actora o actor:	



Sala Regional:	Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral u órgano jurisdiccional:	Tribunal Electoral de la Ciudad de México

ANTECEDENTES

I. Establecimiento de la diputación migrante.

1. Creación de la diputación migrante. El cinco de febrero de dos mil diecisiete, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el decreto a través del cual, en el artículo 7 inciso F, párrafo 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, se reconoció la figura de diputación migrante y se previó el derecho de las personas originarias **que residen fuera del país**, de votar y ser votadas para dicho cargo en las elecciones locales.

2. Implementación en la Ley Secundaria. El siete de junio del citado año, fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, a través del cual, se reguló la creación e implementación de la citada figura para el proceso electoral local 2020-2021.

3. Comité Especializado. A fin de llevar a cabo la implementación de la diputación migrante, el veintidós de abril de dos mil diecinueve, el Instituto Electoral llevó a cabo la integración de un Comité Especializado, quien tendría la

obligación de desplegar las acciones necesarias con el fin de materializar esa figura.

4. Informe final de actividades. El cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el referido Comité presentó un informe final sobre las actividades y resultados relacionados con la figura de la diputación migrante; así como, un proyecto de Dictamen u Opinión Técnica sobre las propuestas para su implementación.

II. Derogación y reviviscencia de la diputación migrante.

1. Derogación de la figura de la diputación migrante. El veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Congreso de la Ciudad de México aprobó el decreto a través del cual, se eliminó la figura de la diputación migrante, mismo que fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el nueve de enero de dos mil veinte.

2. Juicio de la ciudadanía TECDMX-JLDC-003/2020. A fin de controvertir el citado decreto, el catorce de enero, [REDACTED]

[REDACTED] presentaron demanda de juicio de la ciudadanía, misma que dio origen al juicio citado, y a través del cual, este Tribunal Electoral se declaró incompetente para conocer del mismo.

3. Juicio de la ciudadanía federal SCM-JDC-27/2020. Inconformes con dicha determinación, el siete de febrero, las referidas personas presentaron juicio de la ciudadanía federal ante la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



El dos de junio, dicha autoridad resolvió el juicio de la ciudadanía citado, en el sentido de revocar la sentencia dictada por este Tribunal Electoral y, en plenitud de jurisdicción, declaró la inconstitucionalidad del decreto impugnado, por lo que ordenó que se reactivara la implementación de la figura de la diputación migrante para el proceso electoral local 2020-2021 en esta Ciudad.

4. Recurso de reconsideración SUP-REC-88/2020. El ocho de junio, el partido político MORENA interpuso recurso de reconsideración, en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional.

El catorce de agosto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el referido recurso disponiendo los siguientes efectos:

- 1) Se inaplica, para el proceso electoral 2020-2021, el decreto legislativo que derogó la figura de diputación migrante, por considerarlo inconstitucional.
- 2) Se dispone la reviviscencia de los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I, 13, 76 y Vigésimo Quinto Transitorio del Código Electoral Local, únicamente para el proceso electoral 2020-2021, y
- 3) Se ordena al Instituto Electoral continuar con los trabajos que estime pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar esta figura, en los términos de las normas que en virtud de la presente ejecutoria cobran reviviscencia.

5. Reuniones de trabajo. A fin de dar cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral llevó a cabo cuatro reuniones de trabajo con diversas áreas del referido Instituto, a fin de que se realizara una nueva revisión a la propuesta de los Lineamientos para la implementación de la diputación migrante en esta entidad.

6. Anteproyecto. El treinta y uno de agosto, la Comisión Permanente de Organización Electoral y Geoestadística del Instituto Electoral celebró su octava sesión ordinaria en la que se aprobó el Acuerdo COEG/032/2020 y se ordenó remitir a la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, el Anteproyecto de los Lineamientos.

7. Sesión extraordinaria. El diecisiete de septiembre, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral, celebró su cuarta sesión extraordinaria en la que se aprobó el proyecto de acuerdo relativo a los Lineamientos, mismo que sería sometido a consideración del Consejo General del Instituto Electoral.

8. Acuerdo controvertido. El dieciocho de septiembre, el Consejo General del Instituto Electoral, aprobó el acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020, a través del cual, se aprobaron los Lineamientos, y entre los cuales, se previó que la persona interesada en aspirar a la diputación migrante debía acreditar por lo menos dos años de residencia efectiva en el extranjero.

III. Juicio de la Ciudadanía.



¹ Lo que se cumplimentó mediante el oficio TECDMX/SG/1611/2020, suscrito por el Secretario General del Tribunal Electoral.

citado Instituto Electoral con el fin de llevar a cabo la implementación de la figura de la diputación migrante.

6. Admisión. En su oportunidad, se admitió a trámite la demanda del presente juicio.

7. Engrose. El diecisiete de diciembre, la Magistrada Ponente sometió a consideración del Pleno de este órgano jurisdiccional el proyecto de resolución del presente asunto, el cual fue rechazado por la mayoría de las y los integrantes del referido Pleno, y se ordenó la elaboración de la sentencia de engrose, la que quedó a cargo del Magistrado Armando Ambriz Hernández, por lo que dicha resolución se emite de acuerdo con las siguientes:

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia.

El Tribunal Electoral es competente² para conocer y resolver el presente juicio, toda vez que, en su carácter de máximo órgano jurisdiccional electoral en la Ciudad de México, garante de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones en la materia, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras, las impugnaciones presentadas cuando se aduzca la violación a los derechos político-electorales.

² Con fundamento en los artículos 1, 17, 122 Apartado A fracciones VII y IX, en relación con el 116 fracción IV incisos b) y c), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; 38 y 46 Apartado A inciso g) de la Constitución Local, 1, 2, 3, 30, 31, 32, 165, 171, 179 fracción IV y 185 fracción III y IV del Código Electoral Local; 1, 2, 29, 30 párrafo primero, 31, 32, 33, 36, 37 fracción II, 38, 123 fracción III y 125 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Ello es así, porque a través del juicio de la ciudadanía como el que nos ocupa, se tutela que los actos emitidos por las autoridades no sean violatorios de los derechos político-electorales, entre otros, el derecho a ser votada y votado de la ciudadanía de la Ciudad de México.

Ahora bien, en el caso se estima que dicha competencia se surte, si se toma en consideración que el actor controvierte un acuerdo dictado por el Consejo General, a través del cual se aprobaron los Lineamientos, y del que, a su decir, contiene un requisito que restringe su derecho político-electoral de ser votado.

Por ende, en la especie se considera que este Tribunal Electoral cuenta con la competencia necesaria para conocer del presente asunto vía el presente juicio de la ciudadanía, ya que de conformidad con el artículo 122 de la Ley Procesal, dicho medio de impugnación es procedente, cuando las ciudadanas y los ciudadanos por sí mismos y en forma individual, hagan valer presuntas violaciones, entre otros, a los derechos político-electorales de votar y ser votadas o votados.

Además, debe señalarse que el artículo 123 de la citada Ley Procesal, prevé que el juicio de la ciudadanía podrá ser promovido por aquellas personas con interés jurídico, cuando considere que los actos o resoluciones de la autoridad electoral son violatorios de cualquiera de sus derechos político-electorales.

De ahí que, si en el caso, la parte actora estima que, a través del acuerdo controvertido, el Instituto Electoral previó un requisito para las personas aspirantes a la diputación migrante que transgrede su derecho político-electoral de ser votado en esta entidad, es evidente que se surte la competencia de este Tribunal Electoral y, es la vía del juicio de la ciudadanía, la conducente para conocer de la presente controversia.

SEGUNDO. Sobreseimiento.

A. Decisión.

Se estima que, la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable, consistente en que la parte actora **carece de interés jurídico o legítimo** para promover el presente medio de impugnación, resulta **fundada** tal y como se detalla a continuación.

B. Marco normativo.

Este Tribunal Electoral está obligado a examinar si los medios de impugnación que son de su competencia satisfacen los presupuestos procesales establecidos en la normativa, a efecto de determinar su procedencia y, en su caso, pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada.

Ello, en virtud de que la prosecución de un juicio es una cuestión de orden público³, por lo que es necesario analizar los requisitos de procedibilidad de manera preferente, ya sea

³ Como se desprende del artículo 80 de la Ley Procesal Electoral, así como de lo establece la Jurisprudencia TEDF1EL J001/1999, de rubro: "IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL"

oficiosamente o a petición expresa, en específico se debe determinar si la parte actora cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación.

Lo anterior, en el entendido de que, si se actualiza la causa de improcedencia invocada, o alguna diversa, existiría impedimento para la válida constitución del proceso y, en su caso, la emisión de la sentencia que resuelva la materia de la impugnación⁴.

- Derecho de acceso a la justicia.

El artículo 17 de la Constitución Federal establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial⁵.

En este sentido la Suprema Corte ha sostenido que, si bien es cierto toda persona tiene derecho a la administración de justicia en los términos referidos, también lo es que el acceso a la tutela jurisdiccional se supedita al cumplimiento de los presupuestos formales y materiales de procedencia para la acción respectiva, lo cual, además de representar una exigencia legal, brinda certeza jurídica a las partes en un proceso.

⁴ Sirve de apoyo la Jurisprudencia TEDF1EL J001/1999 aprobada por este Tribunal Electoral, de rubro "IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE, SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS POR EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL".

⁵ Previsión que coincide en lo medular con lo establecido en los numerales 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8 párrafo 1 y 25 de la Convención Americana.

8 Siguiendo tales pautas, el legislador ordinario puede y debe establecer presupuestos y criterios de procedencia de los medios de defensa de los que disponen las personas gobernadas, los cuales no pueden desconocerse ni omitirse.

Acorde con lo señalado, resulta compatible con dicha previsión constitucional que la Legislatura de la Ciudad de México, al normar lo referente a la tutela jurisdiccional en materia electoral, establezca condiciones para el acceso a la misma y prevea distintas vías, cada una de las cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional.

En ese orden de ideas, los presupuestos de procedencia previstos en la Ley Procesal no son simples formalidades tendentes a mermar el acceso a la justicia o impedir la emisión de una sentencia, en la que se haga un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

En realidad, constituyen elementos mínimos necesarios para la correcta y funcional administración de justicia que corresponde a este Tribunal Electoral y, por consiguiente, la efectiva protección de los derechos de las personas.

Precisamente por ello, la procedencia de una acción en materia electoral depende del cumplimiento de requisitos específicos, los cuales varían atendiendo a la vía que se ejerza y el derecho cuya tutela se pide.

Ahora bien, a fin de brindar una respuesta jurisdiccional basada en medidas útiles dictadas en tiempo oportuno, este

órgano jurisdiccional debe conducirse con cautela para no conculcar los principios de acceso a la justicia y tutela efectiva que se derivan del citado artículo 17 constitucional.

También se ajusta a esas prerrogativas fundamentales la resolución jurisdiccional que determine el desechamiento o el sobreseimiento del medio de impugnación, según corresponda, cuando concorra alguna de las causas de improcedencia que estén previstas en la norma, puntualizando que la valoración de los presupuestos procesales debe ser objetiva, evitando interpretaciones desproporcionadas que mermen el acceso a la jurisdicción.

- Falta de interés jurídico

Corresponde citar el marco normativo que regula las causales de improcedencia de los medios de impugnación competencia de este Tribunal Electoral, así como la interpretación que del mismo se ha sostenido, a efecto de precisar los elementos que deben reunirse para decretar la improcedencia anunciada.

El artículo 47, de la Ley Procesal Electoral dispone, en esencia, los requisitos que deben observarse para la presentación de los medios de impugnación.

Con relación a ello, el artículo 49 de la citada Ley señala que los medios de impugnación son improcedentes cuando se actualice alguna de las causales allí descritas. En el entendido que la consecuencia jurídica es el desechamiento de plano de la demanda, cuando no se haya admitido el medio de

impugnación, y el sobreseimiento cuando ya haya sido admitida.

Las fracciones I a XII del numeral en cita establecen hipótesis específicas de improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral; en tanto que la fracción XIII refiere un supuesto genérico, al prever que los medios de impugnación serán improcedentes cuando la causa de inadmisión se desprenda de los ordenamientos legales aplicables.

En otras palabras, el citado numeral 49 establece, de manera enunciativa, mas no limitativa, las causas de improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral.

Por su parte, el artículo 50, fracción III, de la Ley referida, señala que el Pleno del Tribunal podrá decretar el sobreseimiento, cuando habiendo sido admitido el medio de impugnación aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia previstas en dicho ordenamiento.

El diverso artículo 91, fracción VI, de la Ley Procesal estipula que las resoluciones del Tribunal Electoral podrán tener como efecto, entre otros, desechar o sobreseer el medio de impugnación, según sea el caso, cuando concurra alguna de las causales de improcedencia establecidas en la misma normativa.

La Ley Procesal prevé como presupuesto necesario para la actuación de este Tribunal Electoral, entre otros, que la parte accionante impugne actos o resoluciones que afecten su interés jurídico, a la literalidad siguiente:

Artículo 49. *Los medios de impugnación previstos en este ordenamiento serán improcedentes y, por tanto, se decretará el desechamiento de plano de la demanda, cuando:*

I. Se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor y cuando se interpongan ante autoridad u órgano distinto del responsable;

Asimismo, el artículo 38, de dicha normativa dispone que el trámite, sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación se debe realizar conforme a lo previsto en el propio ordenamiento.

C. Consideraciones.

Se estima **fundada** la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, prevista en la fracción I del artículo 49 de la Ley procesal, en virtud de que el requisito de elegibilidad previsto en la fracción c) del artículo 16 de los Lineamientos, no afecta el interés jurídico de la parte actora, **dado que el actor no impugna afectaciones directas a su esfera de derechos político-electorales.**

A efecto de evidenciar lo anterior, es necesario identificar concretamente, desde la óptica doctrinaria y jurisprudencial, los tres grados de afectación distinta a partir de los cuales una persona puede acudir ante los órganos jurisdiccionales a reclamar el derecho que considere afectado, también

denominados interés **simple, legítimo y jurídico**⁶, o bien, el interés tuitivo.

- El **interés simple** corresponde a la concepción más amplia del interés en su acepción jurídica y se le suele identificar con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier persona ciudadana por el simple hecho de integrar una sociedad, **sin necesidad de que él o la ciudadana detenten un interés legítimo, y mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica de la persona sería el mero interés en la legalidad de los actos de las autoridades.**

Se trata de un interés que puede tener cualquier persona ciudadana, cualquier persona votante o cualquier persona interesada en que los actos del Estado se lleven conforme a lo que dictan las normas aplicables⁷.

De lo anterior se infiere que un interés simple se entiende como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para la o el interesado, de tal suerte que dicho interés resulta jurídicamente irrelevante desde la perspectiva de la esfera jurídica de quien impugna.

- Por otro lado, el **interés legítimo** no exige un derecho subjetivo, literal y expresamente tutelado, para poder ejercer una acción restitutoria de derechos fundamentales, sino que

⁶ Criterios sostenidos por la Sala Superior en los expedientes SUP-JDC-1064/2017 y Acumulado, SUP-JDC-159/2018, SUP-JDC-198/2018 y SUP-JDC-199/2018 y Acumulado, SUP-JDC-236/2018 y SUP-JDC-266/2018.

⁷ Tal como lo ha definido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 1a./J. 38/2016 (10a.), que lleva por rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE"⁷.

basta un vínculo entre quien promueve y un derecho humano del cual derive **una afectación a su esfera jurídica**, dada una especial situación frente al orden jurídico, la persona ciudadana que basa su pretensión en este tipo de interés **debe diferenciarse de las demás para poder alegar una violación a su esfera jurídica y no confundir su interés con uno simple.**

Este interés no se asocia a la existencia de un derecho subjetivo, pero sí a la tutela jurídica que corresponda a la "especial situación frente al orden jurídico", de tal suerte que alguna norma puede establecer un interés difuso en beneficio de una colectividad o grupo al que pertenezca el o la agraviada.

Para la Suprema Corte, el interés legítimo alude al interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse en **un beneficio jurídico en favor de la persona inconforme**, derivado de una **afectación a su esfera jurídica** en sentido amplio, ya sea índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra⁸.

Por lo que puede deducirse que habrá casos en los que concurren el interés legítimo y colectivo o difuso, y en otros únicamente un interés legítimo individual, en virtud de que la

⁸ En la Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", el Pleno de la Suprema Corte sostuvo que el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, en el que la persona inconforme se encuentra en una situación jurídica identificable, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal.

afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo.

Así, tenemos que, para probar el interés legítimo, debe acreditarse que: **a)** exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad; **b)** el acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda la persona ciudadana accionante frente al ordenamiento jurídico ya sea de manera individual o colectiva; y **c)** la persona promovente pertenezca a esa colectividad específica.

Ello supone una afectación jurídica a la esfera de derechos de quien reclama la vulneración, por lo cual se debe demostrar ese agravio y su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda, en el caso, la afectación a los derechos político-electorales de votar o ser votado.

También debe considerarse que los elementos constitutivos del interés legítimo son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

- Finalmente, el **interés jurídico** se suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica. Se constituye como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o

ventaja que el derecho objetivo asigna a la persona frente a otras.

Tradicionalmente la doctrina le otorga al derecho subjetivo dos elementos constitutivos, a saber: i. la posibilidad de hacer o querer (elemento interno) y; ii. la posibilidad de exigir de otras el respeto (elemento externo); esto es, la imposibilidad de todo obstáculo ajeno y la posibilidad correspondiente de reaccionar contra éste.⁹

Por regla general, el interés jurídico se advierte cuando en la demanda **se aduce la vulneración de algún derecho sustancial de la persona enjuiciante**, a la vez que ésta argumenta **que la intervención del órgano jurisdiccional competente es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación**, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado.

Todo lo cual debe producir la restitución de la persona demandante en el goce del pretendido derecho, en el caso concreto, de ese derecho político-electoral potencialmente vulnerado.

Si se satisface el mencionado presupuesto de procedibilidad, la parte actora cuenta con interés jurídico para promover el

⁹ Del Vecchio, Giorgio, "Filosofía del Derecho", Novena Edición, Barcelona, España, 1991, pp. 392 - 393.

medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine su pretensión.

Para que tal interés jurídico exista, el acto o resolución impugnado, en la materia electoral, **debe repercutir de manera clara y suficiente en el ámbito de derechos de quien acude al proceso, pues solo de esa manera** –de llegar a demostrar en juicio que la afectación del derecho de que aduce ser titular es ilegal– **se le podrá restituir en el goce** del derecho vulnerado o bien se hará factible su ejercicio.

De tal suerte que el interés jurídico para promover un juicio es de naturaleza individual, en ese sentido, este presupuesto procesal se actualiza cuando una persona justiciable promueve un medio de impugnación en contra de un acto que genera una afectación individualizada a su esfera de derechos, que derive de normas objetivas que les faculden a exigir una conducta de la autoridad y cuya reparación no implique la modificación en la esfera jurídica de una colectividad o de la sociedad en general.

No obstante, hay algunos **supuestos de excepción** en los que se cuenta con el derecho de ejercer acciones en beneficio de intereses difusos o colectivos, o de interés público, como acontece cuando algún **partido político** controvierte actos relacionados con los procesos electorales, casos en los cuales acude en su calidad de entidad de interés público y en beneficio del interés general¹⁰.

¹⁰ Tal y como se puede corroborar de la **Jurisprudencia 10/2005** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es **"ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS**.

O bien, en la hipótesis de personas ciudadanas que forman parte de un colectivo considerado históricamente en situación de desventaja, o que el ordenamiento jurídico les otorga específicamente tal facultad.

La Sala Superior ha determinado que respecto al **interés difuso** que eventualmente podría alegar la parte actora, se deben cumplir ciertos elementos necesarios para que se pueda alegar la defensa de estos derechos mediante el ejercicio de acciones tuitivas con la finalidad de controvertir actos que pudieran trasgredir intereses comunes.

Tales elementos son los siguientes:

1. Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno;
2. Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades (aunque también pueden provenir de otras entidades con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad;

3. Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencauzamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos;

4. Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos, y

5. Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses.

D. Caso concreto

De esta forma se estima que en el presente caso **el actor no cuenta con interés jurídico o legítimo para promover el presente medio.**

- Planteamiento del actor.

El actor señala que el criterio contenido en los Lineamientos, a través del cual se exige una temporalidad de residencia efectiva en un país extranjero por un periodo de dos años:

- Es inconstitucional e inconvencional, al no encontrarse previsto en la normativa aplicable a la materia;
- No se encuentra debidamente fundado y motivado;
- Vulnera el principio de igualdad y no discriminación.

Además, afirma que el Instituto Electoral incumplió su obligación de implementar acciones afirmativas en favor del grupo de las personas migrantes, pues lejos de generar una acción progresiva de los derechos humanos, impuso un requisito no previsto por la legislación local.

Así, el promovente hace referencia a razones por las cuales estima que el acuerdo controvertido debería ser revocado, dejando sin efectos el requisito aludido. Sin embargo, no es posible desprender una afectación directa a su esfera de derechos, pues deja de precisar en qué forma, los lineamientos le generan o generarían una violación directa a sus derechos político electorales.

➤ **El actor carece de interés jurídico.**

En efecto, si bien tanto este Tribunal como la Sala Superior han emitido pronunciamiento respecto a los requisitos indispensables para que se surta el Interés jurídico directo, y los mismos se encuentran claramente definidos, en el particular no se actualizan.

Esto se sostiene así, pues, por lo que hace al primero de los criterios citados¹¹, se determinó como condición que se adujera la infracción de algún derecho sustancial y que, para lograr su reparación, resultara necesaria y útil la intervención del órgano jurisdiccional, circunstancia que no se acredita en el caso de análisis.

a) El actor no radica en el extranjero.

De lo referido por el actor y las constancias que obran en el expediente, no es posible advertir algún derecho susceptible de reparar o tutelar por parte de este órgano jurisdiccional, ante quien **únicamente se ostenta como ciudadano de la Ciudad de México**, sin que exista algún elemento de convicción que permita desprender que el promovente es residente en el extranjero¹² y ni siquiera se cuenta con la afirmación del promovente respecto a que resida en el extranjero, y tampoco refiere algún domicilio fuera del territorio nacional en el que haya residido, o bien, piense residir en atención a algún futuro cambio de domicilio.

En este sentido, del análisis integral de la demanda, no se advierte afectación directa y personal alguna a los derechos político-electorales de quien promueve.

¹¹ Criterio contenido en la Jurisprudencia 7/2002, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO" consultable en: <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion>.

¹² Esto ya que el actor aporta únicamente como pruebas, su acta de nacimiento de la que se advierte que fue registrado en la Ciudad de México y su credencial para votar con domicilio en Hermosillo, Sonora

b) No se alega alguna violación a su derecho al voto pasivo (ser votado).

No es dable analizar alguna posible violación al derecho al voto pasivo del promovente, pues como lo él mismo refiere expresamente en su demanda, **no es candidato de partido político alguno a la diputación migrante**, y como tampoco señala que tenga la intención de serlo, **no podría analizarse cuestión alguna que tutelara su derecho al voto pasivo, respecto a la figura del diputado migrante**; en otras palabras, **no alega alguna posible afectación a su derecho a ser votado**.

c) No se alega la violación al voto activo (derecho a votar).

Incluso en el caso de que se supusiera que la pretensión del actor fuera controvertir el acuerdo impugnado por considerar que afecta **su derecho al voto activo**, tampoco se advierte alguna posible afectación a su esfera de derechos, pues el acuerdo impugnado únicamente reglamenta el ejercicio al voto de las personas originarias de la Ciudad de México **residentes en el extranjero** y, como se ha señalado, el actor no refiere y mucho menos prueba que resida en el extranjero.

d) Alegación relativa a la afectación a su derecho a migrar.

Si bien, el actor señala que el acto impugnado hace nugatorio su derecho a migrar con la certeza de que podrá ejercer el sufragio pasivo, tal circunstancia deja al descubierto **que**

actualmente no pertenece a la colectividad aludida; es decir, actualmente no es un migrante.

Con esto, es claro que únicamente existe una **expectativa** de situarse en el supuesto jurídico que le permita ser votado como candidato a la diputación migrante, en el supuesto de que decida y efectivamente migre, pero no se trata de un derecho adquirido que forme parte de su actual esfera jurídica.

Ahora bien, como ya se ha explicado, la existencia de interés jurídico está supeditada a que el acto impugnado pueda repercutir de manera clara, personal, directa y suficiente en el ámbito de derechos con que actualmente cuenta quien acude al proceso.

No obstante, según ha quedado demostrado, el actor no menciona que se haya violado o se pretenda violar algún derecho que actualmente tenga como migrante, pues no señala serlo y, en consecuencia, no alega alguna afectación actual a su derecho al voto en la vertiente pasiva, y como ya se señaló, tampoco es posible desprender una violación al mismo derecho en su vertiente activa.

Por lo señalado, no es dable que este tribunal se pronuncie sobre alguna cuestión actualmente inexistente y de la cual no se cuenta con elementos para señalar que siquiera podría actualizarse, como pudiera ser la afirmación de que procederá en alguna fecha determinada a trasladarse al extranjero, en virtud de alguna situación concreta como oferta de trabajo, o alguna otra circunstancia que permita siquiera suponer que

efectivamente el actor se encontrará en el supuesto de votar o ser votado en calidad de migrante.

➤ **El actor no cuenta con algún interés legítimo.**

Asimismo, a la luz de lo anterior, **tampoco se satisfacen los requisitos que permitirían sostener que el actor cuenta con interés legítimo** al presentar este medio de impugnación.

Como ya se señaló, para probar el interés legítimo, debe acreditarse que: **a)** exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad; **b)** el acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda la persona ciudadana accionante frente al ordenamiento jurídico ya sea de manera individual o colectiva; y **c) la persona promovente pertenezca a esa colectividad específica.**¹³

En el caso, los mexicanos residentes en el extranjero configuran una colectividad específica en función de la cual podría construirse el interés legítimo de las personas que pertenezcan a dicho grupo.

Sin embargo, según lo señalado, el promovente fue omiso en aportar algún documento que permita acreditar su calidad de residente en el extranjero, lo cual implica que no podría colmarse el tercero de los requisitos señalados.

Así, no existe un vínculo entre el actor y un derecho humano del cual derive una afectación a su esfera jurídica, pues el

¹³ Tal como lo sostuvo la Sala Regional al emitir la sentencia SCM-JDC-27/2020

promovente no señaló una especial situación frente al orden jurídico, que lo diferencie de los demás para poder alegar una violación a su esfera jurídica y no confundir su interés con uno simple.

Lo anterior se refuerza al considerar que, los elementos constitutivos del interés legítimo son concurrentes, con lo que la ausencia de alguno de ellos basta para que el medio de impugnación sea improcedente.

➤ **¿Cuál es el interés del actor?**

En opinión de este tribunal, es evidente que lo que interesa al promovente es que los actos del Estado se lleven conforme al marco jurídico aplicable, máxime si no es posible deducir hecho alguno que impacte de manera directa en su esfera de derechos.

Este tipo de interés corresponde al **interés simple**, según lo previamente elucidado. Empero, la existencia de un interés de este tipo no es suficiente para que este Tribunal Electoral conozca del tema, pues el artículo 49, fracción I, de la Ley Procesal señala que los medios de impugnación serán improcedentes cuando se pretenda impugnar actos que no afecten el interés jurídico de la parte actora.

Esto queda claro si se considera que, en caso de realizarse el estudio de fondo de la cuestión que se plantea y de resultar procedente la pretensión aducida, **ningún beneficio traería a la parte promovente**, respecto de los derechos de votar y ser votado, dado que en los actos que refiere no se aprecia

afectación a tales derechos, sino, en todo caso, a **la mera legalidad del acto impugnado**, por lo que incluso suponiendo fundado lo manifestado por la persona promovente, ello no repercutiría de manera directa y personal en sus derechos político electorales de votar y ser votados.

Dicho de otra manera, la parte actora reclama el actuar de la autoridad que tacha de ilegal, pero dicho actuar no afectó de forma personal y directa sus derechos político-electorales.

➤ **¿Por qué no puede analizarse la cuestión planteada ante la falta de interés jurídico?**

Independientemente de que se considerara de *lege ferenda*, que sería deseable que el legislador considerara la posibilidad de admitir el interés simple de los actores en caso como los que ahora se resuelven, **no es dable a este tribunal desconocer o inaplicar la jurisprudencia sobre este tema de la Sala Superior¹⁴**, pues en la misma, que es de observancia obligatoria, se ha precisado que sólo si se actualiza el interés jurídico, es posible, en su caso, dictar una sentencia mediante la cual se pueda modificar o revocar la resolución o acto impugnado y, con ello, restituir a la parte actora en el derecho vulnerado.

Ello, tomando en consideración que el interés jurídico es la afectación a un derecho personal; por tanto, implica la

¹⁴ Conforme a la jurisprudencia 7/2002, de rubro "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO". La aplicación de la jurisprudencia resulta obligatoria en términos de los artículos 99 párrafo octavo de la Constitución y 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

existencia de este último, para determinar si una resolución o acto realmente causa una lesión a una persona.

Esto es, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la **infracción de algún derecho sustancial** de quien promueve y a la vez éste hace ver **que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación personal**, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución a la demandante en el goce del pretendido derecho violado.

En efecto, los elementos necesarios para considerar procedente una demanda con base en el interés jurídico de la parte promovente, han sido reiterados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁵ en el sentido de que los juicios y recursos en materia electoral son improcedentes, cuando la resolución o acto impugnado en modo alguno afecte el interés jurídico de la parte actora, esto es, **cuando quien promueve no haga valer la vulneración directa, personal e individual a sus derechos político-electorales.**

¹⁵ Criterio sostenido por el pleno de la Sala Superior al resolver, por unanimidad de votos, el recurso de apelación SUP-RAP-32/2020 y acumulados, emitido el 17 de junio de 2020, y más recientemente el SUP-JDC-851/2020, aprobado por unanimidad de votos el 24 de junio de 2020.

De esta forma, se considera que la determinación del criterio a seguir ya ha sido definido por la Sala Superior y, por tanto, tal criterio resulta vinculante e ineludible.

De ahí que, considerando lo hasta aquí analizado, la aprobación, publicación y vigencia de los lineamientos, no genera por sí mismo algún efecto automático a los derechos de la parte actora, ya que como se ha reiterado, la parte actora no cuenta con la calidad de persona migrante y, en consecuencia, no se ubica en la hipótesis a la que se refiere la porción normativa que impugna, de ahí que, no se actualiza en este momento perjuicio alguno a su esfera de derechos, lo que evidencia su falta de interés jurídico o legítimo.

Tampoco se hace nugatorio el derecho de acceso a la justicia, toda vez que actualmente no se cuenta con algún elemento ni siquiera indiciario que permita concluir que la parte actora tenga relación con el sector para el cual están dirigidos los lineamientos impugnados, de tal suerte que no detenta el derecho de impugnar por la falta de interés en el presente asunto.

Sostener algo distinto, implicaría otorgar a todo ciudadano la posibilidad de impugnar normas electorales, sin la necesidad de que les generen una afectación material y directa a sus derechos políticos electorales, cuando como ya se ha precisado, lo anterior es requisito indispensable para promover

juicios de la ciudadanía¹⁶, y vincula este Tribunal, en atención a la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁷.

De esta forma, incluso para acreditar el interés legítimo, se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, frente a la norma, sin que exista un acto de aplicación condicionado, circunstancia que no se encuentra actualizada de forma automática en la esfera jurídica de la parte actora con la expedición de los lineamientos, de ahí que no se ubica frente a la norma regulatoria establecida en los Lineamientos aprobados por la responsable; por lo tanto, tampoco es posible establecer dicho interés para promover el presente juicio de la ciudadanía.

➤ **Conclusión.**

Como se ha señalado, se considera que tal como lo alega la autoridad responsable, no es posible realizar el pronunciamiento de la cuestión planteada, al actualizarse lo preceptuado en la fracción I, del artículo 49 de la Ley Procesal Electoral, y, por ende, procede **sobreseer** el presente medio de impugnación.

¹⁶ Criterio que se ve recogido mediante la jurisprudencia 2/2000, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro dice: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA".

¹⁷ Conforme a la jurisprudencia 7/2002, de rubro "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO".

La aplicación de la jurisprudencia resulta obligatoria en términos de los artículos 99 párrafo octavo de la Constitución y 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO: Se **sobresee** el presente juicio de la ciudadanía.

Notifíquese, como corresponda en términos de Ley.

PUBLÍQUESE en su sitio de Internet (www.tecdmx.org.mx), una vez que esta sentencia haya causado estado.

Hecho lo anterior, en su caso devuélvanse los documentos atinentes, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron y firman las Magistradas y los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, por **mayoría** de tres votos a favor de los Magistrados Gustavo Anzaldo Hernández, Juan Carlos Sánchez León y Armando Ambríz Hernández, a quien el Pleno instruyó elaborar el **engrose** correspondiente, con el voto en contra de las Colegiadas Martha Leticia Mercado Ramírez y Martha Alejandra Chávez Camarena, quien al haber sido Ponente en este asunto, su proyecto se agrega como voto particular de ambas Magistraturas, como parte integrante de esta. Todo lo actuado ante el Secretario General, quien autoriza y da fe.

INICIA VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 185 FRACCIÓN VII DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO; 9, INCISO A), PÁRRAFO

SEGUNDO y 100 FRACCIÓN I DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, FORMULAN DE MANERA CONJUNTA LAS MAGISTRADAS MARTHA ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA Y MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA IDENTIFICADO CON LA CLAVE TECDMX-JEL-061/2020.

Con el debido respeto para nuestros pares, formulamos el presente **voto particular** por no coincidir con el sentido de la sentencia, consistente en **sobreseer** el citado juicio de la ciudadanía, en virtud de que, a criterio de la mayoría, la parte actora carece de interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, al no haber acreditado su calidad de persona migrante.

Contrario a ello, en nuestra consideración la parte actora sí tiene, además de legitimación, interés jurídico para controvertir el Acuerdo **IECM/ACU-CG-060/2020** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, a través del cual, se aprobaron los *Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021*.

Ello es así, ya que, tratándose del requisito relativo a la residencia efectiva en un país extranjero durante un periodo de dos años, previsto en los citados Lineamientos, no solo

podría afectar al derecho a ser votada o votado de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero, sino también de aquellas que no colmaran dicho periodo y tuvieran la intención de emigrar a partir de la emisión del acuerdo controvertido.

Asimismo, debe señalarse que de conformidad con lo previsto en el artículo 6, apartado G de la Constitución Local se prevé que *"1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales; de forma eventual o permanente"*.

A partir de lo anterior, consideramos que la parte actora no sólo tendría un interés para defender el derecho de participación política de las personas migrantes, pues es un colectivo que incluso constituye un grupo vulnerable, sino también, el de aquellas personas originarias de la Ciudad de México que quisieran emigrar a partir de la emisión de la norma, colocándolas en un posible daño inminente que haría nugatorio el ejercicio del derecho político-electoral a ser votada o votado.

Por lo expuesto, en nuestra perspectiva, el presente medio de impugnación debió analizarse, tal como se propuso a consideración del Pleno y que fue rechazado por mayoría de votos, en ese orden de ideas, a fin de expresar con mayor amplitud nuestra postura y motivos de disenso, a continuación,

se transcriben las consideraciones que a nuestro juicio debieron prevalecer:

[...]

“SEGUNDO. Causal de improcedencia. *Previo al estudio de fondo del asunto, procede analizar si en el caso se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas por el artículo 49 de la Ley Procesal, ya que de actualizarse alguna, existiría impedimento para la sustanciación del juicio y el dictado de la sentencia de fondo.*

Por ello, su análisis es preferente al tratarse de una cuestión de orden público, tal como lo establece la Jurisprudencia TEDF1EL J001/1999, aprobada por este órgano jurisdiccional, de rubro: “IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL”¹⁸.

Al respecto, el Instituto Electoral al rendir su informe circunstanciado, señala que el presente juicio de la ciudadanía debe ser desechado, toda vez que, a su juicio, se actualiza la causal de improcedencia prevista por la fracción I del artículo 49 de la Ley Procesal, en virtud de que el acuerdo controvertido no afecta el interés jurídico de la parte actora.

Lo anterior es así, pues considera que la misma no aporta medios probatorios para acreditar que sea una persona

¹⁸ Consultable en <http://sentencias.tedf.org.mx>.

migrante o, en su defecto, que en su calidad de ciudadano pretenda participar como candidato a la diputación migrante en el proceso electoral 2020-2021.

En ese sentido, es que dicha autoridad considera que, al ser omiso en hacerlo, no existe una afectación a su interés jurídico ni mucho menos a su derecho político-electoral de ser votado.

En el caso, se estima que no le asiste la razón al Instituto Electoral, pues se estima que la parte actora cuenta con interés legítimo, tal como se explica a continuación.

*Conforme a la doctrina y la jurisprudencia, existen tres grados de afectación distinta sobre los cuales una persona puede acudir a reclamar un derecho que considere afectado ante los órganos jurisdiccionales, (también denominado interés): **el simple, el legítimo, y el jurídico**¹⁹.*

*La Primera Sala de la Suprema Corte en la Tesis **1a./J. 38/2016 (10a.)** de rubro: **"INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE"**²⁰, ha determinado la distinción entre un interés simple o jurídicamente irrelevante del interés legítimo.*

Ello porque el interés simple se entiende como "el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para la o el interesado"; mientras que el

¹⁹ Similares criterios se han adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JDC-1064/2017 y acumulado, SUP-JDC-159/2018, SUP-JDC-198/2018 y SUP-JDC-199/2018 y acumulado, SUP-JDC-236 y SUP-JDC-266/2018.

²⁰ Consultable en www.scjn.gob.mx.

interés legítimo, no exige un derecho subjetivo literal y expresamente tutelado para poder ejercer una acción restitutoria de derechos fundamentales.

Sino que, para ejercerlo, basta un vínculo entre la parte actora y un derecho humano del cual derive una afectación a su esfera jurídica, dada una especial situación frente al orden jurídico, la persona que basa su pretensión en este tipo de interés debe diferenciarse del resto para poder alegar una violación a su esfera jurídica y no confundir su interés con uno simple.

Este interés no se asocia a la existencia de un derecho subjetivo, pero sí a la tutela jurídica que corresponda a la "especial situación frente al orden jurídico", de tal suerte que alguna norma puede establecer un interés difuso en beneficio de una colectividad o grupo al que pertenezca el o la agraviada.

Para la Suprema Corte, el interés legítimo alude al interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse en un beneficio jurídico en favor de la persona inconforme, derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, bien de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.

En la Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

(INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).²¹, el Pleno de la Corte sostuvo que el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, en el que la persona inconforme se encuentra en una situación jurídica identificable, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal.

Así, señala la Suprema Corte que puede deducirse que habrá casos en los que concurren el interés legítimo y colectivo o difuso, y en otros únicamente un interés legítimo individual, en virtud de que la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no solo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo.

Así, tenemos que, para probar el interés legítimo, debe acreditarse que:

- a)** *Exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad;*
- b)** *El acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda la persona accionante frente al*

²¹ Consultable en www.scjn.gob.mx.

*ordenamiento jurídico ya sea de manera individual o colectiva;
y*

c) La o el promovente pertenezca a esa colectividad.

Ello supone una afectación jurídica a la esfera de derechos de quien reclama la violación, por lo cual éste (ésta) debe demostrar ese agravio y su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda.

Ahora bien, estos elementos inherentes al interés legítimo también permiten distinguirlo del interés jurídico, el cual se suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica.

Por regla general, el interés jurídico se advierte cuando en la demanda se aduce la vulneración de algún derecho sustancial de la o del enjuiciante, a la vez que éste argumenta que la intervención del órgano jurisdiccional competente es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación.

Lo anterior, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado, lo cual debe producir la restitución al o la demandante en el goce del pretendido derecho violado.

De tal suerte que el interés jurídico para promover un juicio es de naturaleza individual dado que se actualiza cuando una persona promueve un medio de impugnación en contra de un

*acto que genera una afectación individualizada a su esfera de derechos, que deriven de normas objetivas que les faculten a exigir una conducta de la autoridad y **cuya reparación no implique la modificación en la esfera jurídica de una colectividad** o de la sociedad en general.*

Ahora bien, en el caso se estima que, contrario a lo aducido por el Instituto Electoral, la parte actora cuenta con interés legítimo para controvertir el acuerdo emitido por el Instituto Electoral, en atención a que:

a) Existe una norma constitucional que tutela un interés legítimo en favor de una colectividad.

Al respecto, el artículo 35 fracciones I y II de la Constitución Federal prevé que es derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares, así como, poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades de establezca la ley.

Es decir, se reconoce el derecho para elegir y en su caso ser electas o electos para integrar los órganos democráticos de representación popular²².

²² Este derecho está previsto de igual forma en los artículos 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e incluso, ha evidenciado en el ámbito convencional una protección reforzada a personas que tienen esa calidad. Por ejemplo, así se desprende del artículo 41, de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores (y trabajadoras) migratorios (migratorias) y de sus familiares, así como en la Opinión Consultiva OCC-18/03 de 17 de Septiembre de 2003, en cuya conclusión "6" se opinó: **"la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas"**.

Asimismo, la Constitución Local en su artículo 4 "Principios de la interpretación y aplicación de derechos humanos", apartado A "De la protección de los derechos humanos", numeral 1, señala que en la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esa Constitución, así como en las normas generales y locales.

De igual forma, en su artículo 7 "Ciudad democrática", inciso F "Derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria", numerales 2 y 3 dispone que las y los ciudadanos que habiten en la Ciudad de México tienen derecho a ejercer el sufragio efectivo, universal, libre, directo y secreto, además que las personas originarias de la ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal, esa Constitución y las leyes.

Ahora bien, del análisis al escrito de demanda, se advierte que la parte actora en su escrito de demanda, señala que el requisito previsto en los Lineamientos, restringe el derecho a ser votada o votado de las personas originarias de la Ciudad de México.

Esto es, aduce que se trata de un requisito que resentiría toda la ciudadanía originaria de la Ciudad de México que siendo migrante, no haya cumplido con una temporalidad de dos años en un país extranjero, lo que en su perspectiva limitaría el derecho de participación política en su vertiente pasiva.

En ese sentido, en el caso se estima que la parte actora destaca una afectación que no sólo pudiera incidir en su esfera jurídica, sino que la misma, podría afectar a toda aquella colectividad que no colmara el periodo de dos años de residencia efectiva en un país extranjero, tal como fue previsto en los Lineamientos, restringiendo con ello el derecho de participación política.

De ahí que, la eventual restitución del derecho que la parte actora asume vulnerado, podría garantizar el derecho reconocido a nivel constitucional y convencional de la ciudadanía para votar y ser votada.

b) El requisito previsto en los Lineamientos transgrede ese interés legítimo, ya sea que se invoque de manera colectiva o individual.

Por otro lado, la parte actora señala que los efectos y alcances jurídicos del acto impugnado no solamente afecta a las personas originarias migrantes que pudieran resentir un perjuicio, sino también, a cualquier persona que, teniendo la intención de emigrar hacia el extranjero, quisiera participar como candidata o candidato a la diputación migrante en la Ciudad de México.

En ese sentido, si bien es cierto que los Lineamientos prevén que únicamente las personas originarias que residen en el extranjero podrán ejercer su derecho político-electoral de votar y ser votada o votado relacionado con la figura de la diputación migrante, ello no implica, que cualquier ciudadana o ciudadano

originario de la Ciudad de México, pueda participar en dicho proceso.

Ello es así, pues a partir de la implementación de dicha figura, diversas personas originarias podrían emigrar a un país extranjero, y, por ende, se ubicaran en el supuesto de la norma que por ésta vía se impugna.

Esto es, en estima de la parte actora con la exigencia del requisito relativo a la residencia en un país extranjero, se coloca a cualquier persona originaria de la Ciudad de México en una afectación individual o colectiva, pues ante el hecho de poder emigrar a partir de la emisión de la norma, se incumpliría con el plazo exigido por la misma.

c) El citado requisito no sólo afectaría al grupo de las personas migrante sino a cualquier persona originaria de la Ciudad de México.

Finalmente, en el caso se estima que, aun y cuando la parte actora fue omisa en aportar algún documento que acreditara su calidad de persona migrante, ello de ningún modo le impide poder hacer valer ante este Tribunal Electoral cualquier irregularidad que pueda resultar restrictiva de derechos.

Ello es así, ya que de conformidad con lo previsto en el artículo 6, apartado G de la Constitución Local se prevé que "1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales; de forma eventual o permanente".

A partir de lo anterior, se considera que la parte actora tendría no sólo un interés para defender el derecho de participación política de las personas migrantes, pues es un colectivo que incluso constituye un grupo vulnerable, sino también, el de aquellas personas originarias de la Ciudad de México que quisieran emigrar a partir de la emisión de la norma, colocándolas en un posible daño inminente que haría nugatorio el ejercicio del derecho político-electoral a ser votada o votado.

Por las razones citadas, en el caso se desestima la causal de improcedencia hecha valer por el Instituto Electoral y, por ende, se concluye que la parte actora sí cuenta con un interés legítimo para impugnar el acuerdo emitido por dicha autoridad electoral, a través del cual, se aprobaron los Lineamientos.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Una vez desestimada la causal de improcedencia hecha valer, en la especie, se cumplen los requisitos de procedencia previstos en el artículo 47 de la Ley Procesal, tal y como se indica a continuación:

a) Forma. La parte actora presentó su demanda por escrito y en ésta hizo constar el nombre de la autoridad señalada como responsable; identificó el acto controvertido; mencionó los hechos en que basa su impugnación y los agravios que le ocasiona el acuerdo controvertido.

b) Oportunidad. El presente medio de impugnación fue presentado dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 42 de la Ley Procesal, como se explica a continuación.

El artículo 41 de la Ley Procesal señala que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, por lo que los términos procesales para la interposición de los medios de impugnación se computarán de momento a momento y, si éstos están señalados en días, se considerarán de veinticuatro horas.

Por su parte el artículo 42 de la Ley Procesal dispone que todos los medios de impugnación deberán interponerse dentro del plazo de cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel en que la parte promovente haya tenido conocimiento del acto o resolución impugnada, o se hubiese notificado de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aplicable.

*En el caso, la parte actora impugna el Acuerdo **IECM/ACU-CG-060/2020** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral, a través del cual se aprobaron los Lineamientos, mismo que de acuerdo a lo aducido en su escrito de demanda, tuvo conocimiento el diecinueve de septiembre, al revisar la cuenta de Twitter del Instituto Electoral.*

Por ende, si el plazo para impugnar transcurrió del veinte al veintitrés del mismo mes, y, si el escrito de demanda se presentó el último de los días señalados, es evidente que se encuentra dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley Procesal.

c) Legitimación e interés jurídico. El presente juicio es promovido por parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 46, fracción IV y 122, fracción V, de la Ley Procesal, dado que la parte actora es un ciudadano que controvierte una determinación de una autoridad que podría afectar el derecho político electoral de una colectividad, es decir, las personas migrantes.

Lo anterior, en el entendido de que, este Tribunal ha reconocido que la parte actora también cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio.

d) Definitividad. En el caso, se advierte que no existe diversa instancia administrativa o jurisdiccional que la parte actora estuviera obligada a agotar antes de interponer el presente juicio de la ciudadanía.

e) Reparabilidad. El acto impugnado no se ha consumado de manera irreparable, puesto que el mismo es susceptible de ser modificado, revocado o anulado, de tal manera que no existe impedimento legal para analizar el fondo de la cuestión planteada.

CUARTO. Análisis sobre la procedencia del escrito de amicus curiae. El doce de octubre, el ciudadano **Daniel Tacher Contreras** en representación de la Asociación Civil "Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Dialogo", presentó un escrito ante este Tribunal Electoral, a través del cual, manifestó su intención de comparecer como amicus curiae dentro del presente asunto.

Posteriormente, el veintiuno de octubre, presentó un nuevo escrito al que denominó "Diputación Migrante. La definición del migrante y su representación", que contiene una serie de manifestaciones relacionadas con la figura de la diputación migrante, las cuales corresponden a los resultados del estudio realizado por el Comité Especializado integrado por el Instituto Electoral, con el fin de llevar a cabo la implementación de la figura de la diputación migrante.

En consideración de este Tribunal Electoral, resulta procedente admitir el recurso referido, de conformidad con las siguientes razones.

El amicus curiae es una figura jurídica adoptada por tribunales internacionales, entre ellos, el Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes han sostenido que los argumentos planteados en este tipo de promociones no son vinculantes, pero implican una herramienta de participación en un estado democrático de derecho, para allegar de conocimientos especializados a los órganos jurisdiccionales sobre aspectos de interés y trascendencia en la vida política y jurídica de una Nación.

En ese mismo sentido, la Sala Superior ha considerado que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en los cuales la litis sea relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales es factible la intervención de personas terceras ajenas al juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de amicus

curiae, a fin de contar con mayores elementos, para un análisis integral del contexto de la controversia.

En la tesis de jurisprudencia **8/2018** de rubro: **"AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL"**²³, la Sala Superior delineó los requisitos necesarios para que el escrito de *amicus curiae* sea procedente en los medios de impugnación en materia electoral, esto es:

- a) Que sea presentado antes de la resolución del asunto,
- b) Que se presente por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio, y
- c) Que tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.

Además, en dicho criterio jurisprudencial se consideró que, aunque su contenido no es vinculante para la autoridad jurisdiccional, lo relevante es escuchar una opinión sobre aspectos de interés dentro del procedimiento y de trascendencia en la vida política y jurídica del país; por tanto, se torna una herramienta de participación ciudadana en el marco de un Estado democrático de Derecho.

²³ Consultable en: www.te.gob.mx

En este sentido, el escrito de amicus curiae puede considerarse un espacio deliberativo mediante el cual un tribunal se allega de oficio o a instancia de parte, de información relevante sobre determinados hechos desconocidos para quienes resuelven, conocimiento científico, o bien, una opinión interpretativa sobre los puntos de Derecho que se encuentran en la discusión.

Así, el fin último del amicus curiae es incorporar mayores elementos, para que los tribunales enriquezcan la discusión y tomen una decisión más informada respecto de los asuntos de su jurisdicción.

Sentado lo anterior, en el caso tenemos que la y el ciudadano, exponen en su escrito un análisis sobre el desarrollo histórico de la figura de la diputación migrante y el impacto que la misma tendrá en la Ciudad de México, pues del mismo hace hincapié en lo siguiente:

a) La lucha por los derechos políticos de las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero cumple un siglo de historia, pues desde el inicio de la transnacionalidad política en Estados Unidos, fue hasta el siglo XXI que en México, se formalizó el reconocimiento al voto desde el extranjero, así como, del derecho a ser votada y votado.

Esto último, ya que fue en el Estado de Zacatecas, que por primera vez se reconoció el aporte de su comunidad binacional y se instauró la figura de la diputación binacional o migrante; mientras que, a nivel federal, fue en el año de 2005 cuando se

incorporó el voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

b) Dichos inicios rindieron los frutos esperados, ya que para el año dos mil veinte, un total de veintitrés entidades federativas, permitieron que las personas nacionales residentes en el extranjero pudieran emitir su voto para la elección del Poder Ejecutivo de su entidad.

*c) Sobre la figura de la diputación migrante en la Ciudad de México, destaca los criterios adoptados por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los juicios **SCM-JDC-27/2020** y **SUP-REC-88/2020**.*

A través de los cuales, se fortaleció el principio de progresividad y no regresividad de los derechos político-electorales, así como, un nuevo modelo de participación extraterritorial y las implicaciones que este modelo tiene en materia de representación política.

d) Sobre el modelo de participación extraterritorial, señala que el punto de partida es el mecanismo de votación, así como, el elemento relativo a la residencia, la cual representa el ingrediente clave de ese modelo de representación política.

Aducen que estas mismas características se han plasmado en los instrumentos de representación que en forma general y coloquial, se han denominado diputaciones migrantes.

e) Señala que la movilidad humana, en términos generales, implica cuatro grandes dimensiones: la salida, el tránsito, la

llegada y el retorno. Una persona en cualquiera de estas situaciones es considerada migrante.

De ahí que, considera que la figura de la diputación migrante debe ser reconocida como una acción afirmativa y, por ende, como una medida especial y específica implementada a favor de personas o grupos en situación de discriminación o desventaja, es decir, en condiciones de subrepresentación.

Así, en la exploración de las dimensiones migratorias se puede iniciar con el tránsito, quienes ingresan y cruzan por el territorio nacional con el objetivo de llegar a los Estados Unidos son migrantes en tránsito. Su objetivo es claro, no buscan permanecer en territorio mexicano y por ende, su estatus frente al Estado Mexicano es de personas extranjeras.

f) Por otro lado, aduce que Comité de Especialistas conformado por el Instituto Electoral consideró un criterio paralelo al constitucional, con al menos dos años de vecindad efectiva en el extranjero, pues con ello se garantizaría que la persona que ocupara el espacio de la diputación migrante, verdaderamente representara a su comunidad y contara con un arraigo con sus votantes.

g) Finalmente, considera que es responsabilidad de las instituciones garantizar los derechos políticos de quienes residen en el extranjero, así como, garantizar que los mecanismos y requisitos de representación sean efectivos, donde la residencia sea el criterio básico y central de la representación política.

De ahí, que en su concepto, para solicitar su registro como candidata o candidato a la diputación migrante, la persona interesada debe acreditar los siguientes requisitos

- Que cuente con la credencial para votar emitida en el extranjero con al menos dos años previos al día de la jornada.*
- Que sea una persona que tenga residencia en el extranjero y que cuente con el documento que así lo demuestre.*
- Tenga el arraigo y la experiencia de vivir en el extranjero.*

Sentado lo anterior, en el caso se estima que el documento aportado por el compareciente tiene los alcances para ser considerado como un escrito de amicus curiae, porque su objetivo es abonar en conocimientos sobre el tema que será motivo de análisis en la presente sentencia.

Esto es, a través de dicho documento, la Asociación Civil "Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Dialogo" aporta una opinión sobre el origen y desarrollo de la figura de la diputación migrante, con la finalidad el proveer mayores elementos para dilucidar la problemática planteada, de ahí que sea procedente su admisión.

QUINTO. Agravios, precisión de la litis y metodología de análisis. *En ejercicio de las facultades previstas en los artículos 89 y 90 de la Ley Procesal, este Tribunal Electoral identificará los agravios de la parte actora, supliendo, en su caso, la deficiencia en la expresión de éstos, para lo cual se analiza integralmente la demanda, a fin de desprender el*

perjuicio, que en su concepto, le ocasiona la omisión reclamada, con independencia de que los motivos de inconformidad puedan encontrarse en un apartado o capítulo distinto a aquel que se dispuso para tal efecto.

*Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia J.015/2002, aprobada por este órgano jurisdiccional, de rubro: **"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. PROCEDE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CUYA RESOLUCIÓN CORRESPONDA AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL."**²⁴*

*En consecuencia, se procede a identificar y analizar los agravios que se desprenden del escrito de demanda, para lo cual sirve de apoyo la jurisprudencia 4/99 emitida por la Sala Superior de rubro: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DE LA ACTORA"**²⁵.*

***I. Agravios.** Sentado lo anterior, del análisis al escrito de demanda se advierte que la parte actora señala en vía de agravio lo siguiente:*

***1.** Sostiene que el criterio contenido en los Lineamientos a través del cual, se exige una temporalidad de residencia efectiva en un país extranjero por un periodo de dos años, es*

²⁴ Consultable en www.tecdmx.org.mx.

²⁵ Consultable en <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>.

*inconstitucional e inconvencional, ya que el mismo no se encuentra previsto en la Constitución Federal, en la Constitución Local, ni en las leyes aplicables de la materia, por lo que el mismo **es restrictivo de los derechos humanos previstos en favor de las personas.***

2. El acuerdo controvertido no se encuentra debidamente fundado y motivado, pues el Instituto Electoral exige un criterio temporal de dos años para aquellas personas que pretendan postularse para el cargo de la diputación migrante, de ahí que se encuentra obligado a señalar las razones y fundamentos que justifiquen su actuar, por lo que, al no hacerlo, vulnera en su perjuicio el principio de legalidad y seguridad jurídica.

Agrega, que un requisito de este tipo, subordina las dinámicas locales de participación democrática que cada país extranjero tiene y, sobre todo, se pierde de vista que los procesos de integración varían en cada país, por lo que, si la intención del Instituto Electoral era aplicar un criterio de este tipo, resultaba necesario que razonara de qué manera impactaría en las ciudadanas y ciudadanos migrantes de la Ciudad de México.

Sobre todo, porque para acreditar una residencia efectiva de dos años en un país extranjero, muchas veces depende de los tiempos procesales y administrativos de cada autoridad nacional.

3. La parte actora aduce que el acuerdo controvertido, a través del cual se aprobaron los Lineamientos, vulnera en su perjuicio el principio de igualdad y no discriminación, pues la disposición

controvertida coloca a las personas migrantes en un plano de desigualdad respecto de aquellas personas que pueden ejercer de manera plena el derecho a ser votada y votado.

Sostiene que el Instituto Electoral perdió de vista que la disposición controvertida coloca a las personas migrantes en un estado de vulnerabilidad derivado de las diversas circunstancias que rodean a la adaptación de un nuevo entorno social, por lo que, a su juicio, el criterio exigido debió ser mucho más flexible.

En ese sentido, sostiene que el Instituto Electoral está siendo muy riguroso para las personas que pretendan participar como candidatas y candidatos a la diputación migrante, 'pues además de acreditar que se trata de personas originarias de la Ciudad de México, también tendrán la obligación de acreditar dos años de residencia en el extranjero.

De esta manera, la parte actora considera que dicho requisito es discriminatorio y desigual, pues el mismo no se exige para aquellas candidaturas que se postularán por cualquier otro cargo de elección popular, pues únicamente les obliga a demostrar que son personas originarias de la Ciudad de México o en su defecto, que ostentan una residencia efectiva de dos años en la referida entidad.

Por ende, estima que a pesar de que las personas que residen en el extranjero padecen múltiples dificultades de vida, el Instituto Electoral aplica un criterio adicional, sobre todo, cuando el mismo es a todas luces restrictivo de derechos.

Ello, porque además de demostrar que son personas originarias de la Ciudad de México, tendrán la obligación de acreditar una residencia efectiva de dos años en un país extranjero, lo cual resulta restrictivo de sus derechos.

4. Finalmente, la parte actora aduce que el Instituto Electoral incumplió su obligación de implementar acciones afirmativas en favor del grupo de las personas migrantes, pues lejos de generar una acción progresiva de los derechos humanos, impuso un requisito no previsto por la legislación local y el cual, es restrictivo del derecho a ser votada y votado, ya que hace nugatorio su derecho a emigrar con la certeza de que también podrá hacer uso de su derecho al voto pasivo.

En consecuencia, la parte actora estima que este Tribunal Electoral debe revocar el acuerdo controvertido y, específicamente, lo relacionado con el requisito relativo a la residencia en un país extranjero, pues se hace exigible un requisito que no tiene un soporte legal, constitucional y convencional.

II. Litis. *Conforme a los motivos de disenso expuestos, se estima que la litis en el presente asunto radica en determinar si, tal como lo aduce la parte actora, el acuerdo emitido por el Instituto Electoral transgrede su derecho político-electoral de ser votado, al no encontrarse indebidamente fundado y motivado, e incluir un requisito para el registro de la candidatura migrante que no fue previsto por el órgano legislativo.*

III. Pretensión. *La pretensión de la parte actora, radica en que este Tribunal Electoral revoque el acuerdo controvertido y, en consecuencia, se deje sin efectos el requisito relativo a acreditar dos años de residencia efectiva en el extranjero, con el fin de obtener el registro a la candidatura de la diputación migrante.*

IV. Metodología de análisis. *En el caso se estima, que a fin de resolver de manera exhaustiva la pretensión hecha valer por la parte actora, los agravios hechos valer serán analizados a la luz de las temáticas siguientes:*

1) *Se analizará si el acuerdo controvertido, a través del cual se aprobaron los Lineamientos se encuentra debidamente fundado y motivado.*

2) *Se determinará si tal como lo aduce la parte actora, el exigir el cumplimiento de requisitos adicionales a los ordinarios para aspirar a un cargo de elección popular, vulnera en perjuicio de la ciudadanía el principio de igualdad, al exigir un requisito que no se prevé para los demás cargos de elección popular.*

3) *Finalmente, se analizará si efectivamente el Instituto Electoral impuso un requisito no previsto por la ley electoral local, el cual, a decir de la parte actora restringe el derecho político-electoral de ser votada y votado de la ciudadanía, incumpliendo con ello su obligación de implementar acciones afirmativas en favor del grupo de las personas migrantes.*

Sin que lo anterior, cause afectación alguna a la parte actora, en virtud de que ha sido criterio reiterado por la Sala Superior,

que no causa lesión jurídica la forma en cómo se analizan los agravios, siempre que todos sean estudiados.

Lo que encuentra sustento en la jurisprudencia 04/2000, emitida por dicho órgano jurisdiccional, de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”²⁶.

La cual, en esencia establece, que los conceptos de agravios se pueden analizar de manera conjunta o separada, en el mismo orden o en un distinto al señalado en el escrito de demanda, ya que lo verdaderamente importante es que se estudien todos con independencia del lugar donde se ubiquen.

SEXTO. Estudio de Fondo. *A continuación, se procederán a analizar los agravios señalados por la parte actora en su escrito de demanda, conforme a las temáticas señaladas en la metodología de análisis establecida en el considerando anterior.*

1. Indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido.

Como se señaló, la parte actora aduce que el acuerdo controvertido no se encuentra debidamente fundado y motivado, ya que el Instituto Electoral recurrió a aplicar un requisito sin tomar en consideración las particularidades que regulan a aquella ciudadanía que tenga la intención de postularse viviendo en el extranjero.

²⁶ Consultable en <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>.

En ese sentido, considera que si el Instituto Electoral pretendió exigir un criterio temporal de dos años para aquellas personas que pretendían postularse para el cargo de la diputación migrante, estaba obligado a fundar y motivar adecuadamente el acuerdo y por ende los Lineamientos, empero al no hacerlo, violó en su perjuicio el principio de legalidad y seguridad jurídica, pues no justificó de manera adecuada su actuación.

*En estima de este Tribunal Electoral el agravio resulta **infundado**, pues contrario a lo aducido por la parte actora, el acuerdo impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado, como se explica a continuación.*

El artículo 16 de la Constitución Federal establece, en su primer párrafo, el imperativo para todas las autoridades de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de las personas gobernadas.

La obligación de fundar un acto o determinación se traduce en el deber, por parte de la autoridad emisora, de expresar con claridad y precisión los preceptos legales aplicables al caso concreto; es decir, citar las disposiciones normativas que rigen la medida adoptada.

Por su parte, la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar a la emisión del acto reclamado, indicándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de dicho acto, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho

produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de autoridad.

En ese sentido, la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de fundamentación y motivación en los actos de autoridad, puede revestir dos formas distintas, a saber: a) la derivada de su falta; y, b) la correspondiente a su inexactitud o indebida fundamentación o motivación.

La falta de fundamentación y motivación es una violación formal, diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que generan la existencia de una u otra.

Esto es, se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, hay una indebida fundamentación y/o motivación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en las hipótesis normativas previstas.

Asimismo, la incorrecta motivación se da en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en discordancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

Como se observa, la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto, que consiste en una violación material o de fondo, porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero éstos son incorrectos, lo cual requiere un análisis previo del contenido del acto de autoridad para llegar a concluir la mencionada violación.

*De acuerdo con las definiciones contenidas en la jurisprudencia 5/2002 de la Sala Superior, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)***²⁷.

Podemos decir que la motivación es un requisito establecido para todo acto de autoridad, cuya conceptualización se ha entendido como la exigencia de que la autoridad competente examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el procedimiento.

²⁷ Consultable en:
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=5/2002&tpoBusqueda=S&sWord=5/2002>

Mientras que, la fundamentación se traduce en exponer los fundamentos jurídicos que sirven de base para la emisión de la resolución o acuerdo respectivo.

Sentado lo anterior, como ya fue señalado, en el caso se estima que no le asiste la razón a la parte actora cuando aduce que el acuerdo controvertido no se encuentra debidamente fundado y motivado.

Lo anterior es así, ya que, del análisis al mismo, se advierte una relación lógica entre la exposición de las razones que motivaron la emisión de los Lineamientos, así como los diversos artículos que sirvieron de sustento para emitirlos.

*En efecto, por cuanto hace a la motivación, se advierte que el Instituto Electoral razonó la necesidad de emitir los Lineamientos, en virtud de que el catorce de agosto, la Sala Superior al resolver el expediente **SUP-REC-88/2020**, ordenó a dicha autoridad electoral, que continuara con los trabajos que estimara pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar la figura de la diputación migrante de cara al proceso electoral local 2020-2021.*

Asimismo, en dicho documento se razonó que para dicho propósito, en su momento ordenó a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística, que llevara a cabo cuatro reuniones de trabajo con el fin de realizar una revisión a la propuesta de los Lineamientos.

Todo ello, con base en los principios de igualdad y no discriminación, así como, a aquellos componentes necesarios

para cumplir los fundamentos previstos en el artículo 1° de la Constitución Federal, los cuales fortalecen la prohibición de toda discriminación que atenten contra la dignidad humana, en este caso, de la ciudadanía originaria de la Ciudad de México residente en el extranjero.

En ese sentido, en el acuerdo se razonó que a fin de cumplir con lo ordenado por la Sala Superior, el diecisiete de septiembre, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas aprobó el proyecto de acuerdo por el que "...se aprueban los Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021", mismo que fue sometido a consideración del Consejo General del Instituto Electoral.

Como se observa, contrario a lo señalado por la parte actora, el Instituto Electoral al momento de emitir el acuerdo controvertido, expuso las razones que motivaron la emisión de los Lineamientos explicando de manera detallada la necesidad de llevar a cabo las medidas necesarias para la implementación de la figura de la diputación migrante, de cara al proceso electoral 2020-2021.

*Todo ello, en aras de dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en el recurso de reconsideración **SUP-REC-088/2020**, a través del cual, le ordenó continuar con los trabajos que estimara pertinentes, necesarios y suficientes con el fin de implementar la figura de la diputación migrante, en los términos de las normas que cobraron reviviscencia.*

Y, en el caso se destaca que el artículo 13 del Código Electoral Local, facultó al Instituto Electoral emitir los Lineamientos que regularán la figura de la diputación migrante, conforme a los requisitos previstos en la ley.

De ahí, que en consideración de este Tribunal Electoral el acuerdo controvertido se encuentra debidamente motivado, pues en dicho documento se precisaron de manera clara las razones particulares que motivaron la emisión de los Lineamientos, con el fin de implementar y regular la figura de la diputación migrante.

Ahora bien, por cuanto hace a la indebida fundamentación del acuerdo controvertido, en el caso se estima que tampoco le asiste la razón a la parte actora, toda vez que del análisis a dicho documento se advierte que las disposiciones legales asentadas por el Instituto Electoral sí guardan relación lógica con las atribuciones que tiene encomendadas dicha autoridad para emitir los Lineamientos.

En efecto, de análisis al acuerdo controvertido, es posible advertir que el Instituto Electoral razonó que de acuerdo a lo previsto en el artículo 37, fracciones 111, V, VI y VII del Código Electoral Local, el Instituto Electoral cuenta con los siguientes órganos ejecutivos: Secretaría Ejecutiva, Secretaría Administrativa así como las respectivas Direcciones Ejecutivas; los Órganos Técnicos: las Unidades Técnicas; los Órganos Desconcentrados: las Direcciones Distritales; así como las Mesas Directivas de Casilla.

Asimismo, que de conformidad con el artículo 47, párrafos primero, segundo y tercero del Código Electoral Local, el Consejo General del Instituto Electoral funciona de manera permanente y en forma colegiada, mediante la celebración de sesiones públicas de carácter ordinario o extraordinario, urgente o solemne, convocadas por quien lo preside.

También, que sus determinaciones se asumen por mayoría de votos, salvo los asuntos que expresamente requieran votación por mayoría calificada, y éstas revisten la forma de acuerdo o resolución, según sea el caso, y se publicarán en la Gaceta Oficial cuando esté previsto en el propio Código u otros ordenamientos.

Por otra parte, razonó que en términos de lo dispuesto en el artículo 50, fracciones I y 11, incisos b) y d), párrafo segundo; XVI y XXVII del Código Electoral Local, el Consejo General del Instituto Electoral tiene la facultad de implementar las acciones conducentes para que dicha autoridad pueda ejercer las atribuciones conferidas en la legislación electoral aplicable, así como aprobar las normas que sean necesarias para hacer operativas las disposiciones electorales.

Finalmente, se estableció que en términos de lo previsto en los artículos 93, fracción III y 96, fracciones 11 y VI del Código Electoral Local, dentro de la estructura del Instituto Electoral se encuentra la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística, la cual tiene entre sus atribuciones, funciones y metas para el ejercicio 2019:

- Instrumentar el Programa de Organización y Geoestadística Electoral;
- Realizar los estudios tendentes a modernizar la organización y desarrollo de los procesos electorales, y
- Analizar el marco legal en materia de voto de la ciudadanía de Ciudad de México residente en el extranjero para elegir a la Diputación migrante.

Como se observa, previo a establecer las razones que motivaban la emisión del acuerdo controvertido, y, por ende, de los Lineamientos, el Instituto Electoral estableció los fundamentos jurídicos que sirvieron de base para emitir dicho documento.

Y, de cuyo marco teórico, se desprende la atribución con la que cuenta el Instituto Electoral para emitir los reglamentos, manuales y/o lineamientos necesarios, con el fin de aprobar las normas que sean necesarias para hacer operativas las disposiciones previstas en la normatividad electoral.

Por ende, si en el acuerdo impugnado existe un apartado específico de fundamentación, en donde se establecieron de manera adecuada los artículos que se consideraron aplicables para justificar la emisión del acuerdo controvertido, es evidente que con ello se cumple con la obligación de fundamentar de manera correcta sus determinaciones.

En consecuencia, en el caso se estima que, contrario a lo aducido por la parte actora, el acuerdo controvertido sí se

encuentra debidamente fundado y motivado, pues como se pudo analizar, el Instituto Electoral señaló de manera lógica los fundamentos jurídicos que justificaron su actuar, así como, las razones que motivaron la expedición de los Lineamientos.

2. Violación al principio de igualdad.

Por otro lado, la parte actora aduce que el requisito de acreditar la residencia efectiva en el extranjero al menos durante dos años, vulnera el principio de igualdad y no discriminación, pues la disposición controvertida coloca a las personas migrantes en un plano de desigualdad respecto de aquellas personas que residen en la Ciudad de México.

Sostiene que el Instituto Electoral está siendo muy riguroso para las personas que pretendan participar como candidatas y candidatos a la diputación migrante, pues además de acreditar que se trata de personas originarias de la Ciudad de México, tendrán la obligación de acreditar dos años de residencia en el extranjero.

De esta manera, la parte actora estima que dicho requisito es discriminatorio y desigual, pues el mismo no se exige para aquellas candidaturas que se postularán por cualquier otro cargo de elección popular, pues únicamente están obligados a demostrar que son personas originarias de la Ciudad de México o en su defecto, que ostentan una residencia efectiva de dos años en la referida entidad.

*En el caso este Tribunal Electoral estima que el agravio hecho valer resulta **infundado**.*

Lo anterior es así, pues el hecho de que algunos reglamentos o manuales implementados por las autoridades en ejercicio de sus funciones, desarrollen de manera específica un requisito previsto por la ley, no implica que con ello se vulnera el principio de igualdad.

Ello es así, ya que muchas veces por la naturaleza del cargo resulta necesario que las personas interesadas demuestren que poseen las cualidades necesarias con el fin de representar a un grupo social y, con ello, se asegure que conocen a detalle las necesidades y requerimientos del grupo al cual aspiran a representar.

A mayor abundamiento, debe señalarse que de conformidad con lo previsto en el artículo 1º constitucional, la igualdad y no discriminación son principios que aplican de manera transversal a todos los derechos humanos, por lo que cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia, puede constituir una afectación al derecho a la igualdad.

Dentro de las facetas de ese derecho humano se encuentra la igualdad formal o de derecho, la cual incluye la uniformidad en la aplicación de las normas por parte de las autoridades y un mandato para la autoridad legislativa para que evite distinciones legislativas sin justificación constitucional²⁸.

²⁸ Jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.) de rubro "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES", Décima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, p. 119.

Por ende, la vulneración a la igualdad formal o de derecho puede ocurrir:

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

b) Por actos discriminatorios indirectos o por resultado, que ocurren cuando la aplicación de la norma es aparentemente neutra, pero su efecto o resultado es una diferenciación o exclusión desproporcionada sin que exista una justificación objetiva ²⁹.

Tomando como base dichos elementos, este Tribunal Electoral estima que el hecho de que diversas legislaciones con el fin de regular una figura especial de representación política, prevea la imposición de requisitos adicionales a los ordinarios, no implica per se una vulneración al principio de igualdad o en su defecto, que se actualice una desigualdad directa o indirecta.

Ello es así, ya que muchas veces, este tipo de medidas no buscan generar un trato desigual entre las personas que aspiran a un cargo de elección popular, sino por el contrario, con su implementación se busca que las candidaturas realmente defiendan los intereses de los grupos sociales que aducen representar.

²⁹ Jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), de rubro "**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**", Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, p. 225

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 65/2014, sostuvo al analizar la figura de la diputación migrante en el Estado de Guerrero, que muchas veces resulta razonable que a este tipo de candidaturas se les exija contar con dicha condición y, para ello, una de las medidas puede representarse con la acreditación de la residencia en un país extranjero.

Ello, porque sólo de esa manera se asegura que las personas interesadas puedan demostrar que tienen la calidad de migrantes o, en su defecto, que conocen de manera certera las necesidades e intereses de dicho sector social y, que luego, vendrá a tutelarlos al interior del poder público del que forma parte.

Por ende, es que en el caso se estima que no le asiste la razón a la parte actora cuando aduce que el exigir la residencia en un país extranjero implica por sí mismo un trato desigual, pues como se ha señalado, este tipo de requisitos son válidos cuando exista la necesidad de generar un vínculo entre las personas candidatas con los grupos sociales a los cuales aducen representar.

Basta con observar que, muchas veces las legislaciones prevén la necesidad de que las personas aspirantes no se encuentren desempeñando algún cargo público, al menos que se separen con una temporalidad determinada.

Ello es así, ya que se trata de medidas razonables que únicamente tienen como finalidad asegurar la consecución de los principios rectores de los procesos electorales.

Incluso, debe señalarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Yatama vs Nicaragua, sostuvo que las razones señaladas por la Convención para reglamentar el ejercicio de los derechos políticos (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente), no son las únicas restricciones que válidamente puede imponer una nación al diseñar su sistema electoral.

De modo que puede implantar exigencias distintas a las previstas, siempre y cuando, sean acordes con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

*Ahora bien, no obstante los razonamientos señalados, resulta importante señalar que la imposición de este tipo de requisitos **no debe obedecer al libre arbitrio de las autoridades electorales, sino que los mismos, deben cumplir con una serie de condiciones para que puedan considerarse válidos, por ejemplo:***

***a)** Que hayan sido establecidos previamente por el órgano legislativo y que, con base en ello, dichas autoridades únicamente se limiten a desarrollarlos.*

Ello es así, porque como bien lo sostuvo nuestro máximo tribunal en la citada acción de inconstitucionalidad, la figura de

la diputación migrante se ampara en el ámbito de la libertad configurativa con la que cuentan las entidades federativas.

Por ende, para que una autoridad administrativa proceda a implementarlo y a exigir el cumplimiento de diversas condicionantes, es necesario que el legislador en primer término los haya establecido y con base en ello, las autoridades administrativas procedan a implementarlos.

Esto es, en el caso se destaca la potestad reglamentaria de la cual gozan las autoridades administrativas para crear normas con rango reglamentario, sin embargo, este tipo de disposiciones se encuentran subordinadas a las leyes, por lo que las disposiciones que emitan, bajo ninguna circunstancia podrán ir más allá de lo definido por éstas, sino que solamente deben concretarse a identificar los medios para cumplir los fines legales perseguidos.

*Todo ello, porque de conformidad con la jurisprudencia **P./J. 79/2009**, de rubro: "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**"³⁰, la facultad reglamentaria ha de ejercerse siempre al amparo de los principios derivados del de legalidad, específicamente, los de reserva y primacía de la ley.*

En ese sentido, las disposiciones que emitan, bajo ningún supuesto podrán incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón

³⁰ Consultable en www.scjn.gob.mx.

de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

b) Que con el fin de llevar a cabo la implementación de una figura prevista por el legislador, la autoridad administrativa siempre deberá buscar el ejercicio de los derechos fundamentales de una manera progresiva, de manera tal que los requisitos o procedimientos que implemente no resulten restrictivos de derechos.

Sobre todo, porque como bien lo sostuvo la Sala Superior³¹, que si bien es cierto que las autoridades administrativas electorales están facultadas para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios legales y constitucionales.

Lo cierto es que, deberán hacerlo a través de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales, a efecto de que éstos se proyecten como auténticos mandatos de optimización.

Pensar lo contrario, implicaría la posibilidad de aceptar normas abiertamente regresivas que no cumplen con la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º constitucional.

Por ende, tomando como base lo expuesto, se puede concluir que la existencia relativa al requisito de residencia, de manera

³¹ Lo anterior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-0726/2017.

previa no implica una vulneración al principio de igualdad y/o discriminación, pues como se analizó, todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de implementar las reglas que estimen pertinentes con el fin de desarrollar una figura prevista en la legislación.

Sin embargo, como se ha señalado, ninguna de dichas reglas podrá regularse si no fue prevista por el órgano legislativo y, sobre todo, que la misma restrinja el ejercicio de un derecho fundamental

De ahí que, por las razones señaladas, en el caso se estima que no le asiste la razón a la parte actora cuando aduce que, con la implementación al requisito de la residencia, la autoridad administrativa electoral vulneró en su perjuicio el principio de igualdad.

3. Constitucionalidad y legalidad del requisito relativo a dos años de residencia en el extranjero.

A continuación, se procederá a verificar si el requisito relativo a acreditar al menos dos años de residencia en el extranjero, es novedoso en virtud de que el mismo no se previó en la legislación electoral local.

Para lo cual, primeramente se verificará el marco normativo que gira en torno a la participación política de la ciudadanía en esta entidad y la manera en que la figura de la diputación migrante fue regulada por la legislación local.

1. Marco normativo.

1.1 El derecho a ser votada y votado en la Constitución Federal.

El artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán 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 la propia Constitución establece.

Sobre dicho tema, la Sala Superior en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre el carácter del derecho a ser elegida o elegido, definido como una prerrogativa de base constitucional, pero también de configuración legal.

Esto es, se ha interpretado que el artículo 35 fracción II³² de la Constitución Federal, establece un derecho de base constitucional y de configuración legal, ya que el órgano legislativo, sea federal o local, no puede válidamente alterar ni afectar el contenido esencial del referido derecho fundamental.

Asimismo, ha sido criterio de la Sala Superior que la expresión "calidades que establezca la ley" alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos previstos por la persona

³²Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...
II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, **teniendo las calidades que establezca la ley.** El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

legisladora para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de la ciudadanía.

*En el entendido de que esas "calidades" o exigencias no deben ser necesariamente "inherentes al ser humano", sino que pueden incluir otras condiciones **siempre que sean razonables, proporcionales y estén establecidas en leyes dictadas por razones de interés general.***

De tal forma, ese órgano jurisdiccional ha concluido que el ejercicio del derecho político-electoral de ser votada o votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección de que se trate), pero siempre, ajustada a las bases previstas en la propia Constitución Federal.

Asimismo, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía (v. gr., el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios/valores y fines constitucionales involucrados (como, por ejemplo, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza, equidad y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones).

En ese sentido, la Sala Superior ha entendido por "calidad" en ese contexto como requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por la legisladora o legislador ordinario, que debe satisfacerse para ejercer un derecho, en particular,

el derecho político-electoral a ser votada o votado para todos los cargos de elección popular.

En el entendido de que esas “calidades” o requisitos no deben ser necesariamente inherentes al ser humano, sino que pueden incluir otras condiciones, siempre que sean razonables y establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general.

*De tal forma, el contenido esencial o núcleo mínimo del derecho de voto pasivo está previsto en la Constitución Federal y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para ello, **corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales**, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*

Lo anterior, siempre y cuando el órgano legislativo respete los principios y bases previstos en la Constitución Federal, sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, así como las normas jurídicas que sean la Ley Suprema de toda la Unión (como ocurre con los instrumentos de derecho internacional público), según se prescribe en los artículos 40; 41, párrafo primero; 122, párrafo sexto; 124, y 133 de la Constitución Federal.

*Finalmente, es importante destacar el criterio adoptado por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración **SUP-REC-88/2020**, a través del cual, estableció que el derecho a ser votado en sus dos vertientes (activa y pasiva), no debe ser*

concebido únicamente como el ejercicio de un derecho fundamental en un estado de democrático, sino también, representa un mecanismo por medio del cual, la ciudadanía ejerce su derecho a la participación y representación política en general.

Tomando como base dicho argumento, el referido órgano consideró que el derecho al sufragio tiene una doble dimensión: una intrínseca y otra instrumental. Respecto de la primera, se trata de un derecho humano de carácter fundamental. Es decir, es en sí mismo valioso para la dignidad de la persona y su libre desarrollo en la comunidad política a la que pertenece.

La segunda vertiente implica que es un mecanismo por medio del cual la ciudadanía participa en la construcción del proyecto de Estado y, con ello, se ejerce una autodeterminación de una comunidad política en concreto. En esta segunda vertiente, el derecho al sufragio implica una garantía por medio de la cual, la ciudadanía ejerce una gama de derechos y libertades públicas, incluidos los derechos políticos y los electorales.

Así, podemos establecer en primer término que el derecho político-electoral de voto activo y pasivo, deben dejar de ser considerados simplemente como un derecho fundamental, sino también como una herramienta para que la ciudadanía pueda participar activamente en la vida pública de una sociedad, de ahí la necesidad de asegurar a toda costa su consecución.

Por lo que, ante cualquier acto que restrinja el derecho político de votar y ser votada o votado, deberá analizarse a la luz de las citadas vertientes.

1.2 Derecho a ser votada y votado en la Constitución Local.

Ahora bien, la legislación de la Ciudad de México, también establece diversas prerrogativas en materia político-electoral que faculta a la ciudadanía de esta demarcación, a votar y ser votada y votado en las elecciones locales.

Al respecto, la Constitución Local en su artículo 4 establece que en la Ciudad de México, las personas gozarán de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esa Constitución Local, así como, en las normas generales y locales.

Por su parte, en el numeral 7 de dicho ordenamiento constitucional local, se prevé que la ciudadanía que habite en la Ciudad de México tienen derecho a ejercer el sufragio efectivo, universal, libre, directo y secreto, además de que las personas originarias de la ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas y votados en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal, la Constitución Local y las leyes generales.

Asimismo, dicho ordenamiento señala que el derecho de solicitar el registro de las candidaturas a los cargos de elección popular ante la autoridad electoral competente, corresponde

únicamente a los partidos políticos, así como a la ciudadanía que solicite su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Ahora bien, por cuanto hace a la figura de la diputación migrante, se destaca que el artículo 2 apartados 2 y 3 de la Constitución Local, determina que la Ciudad de México se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional y que es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las personas extranjeras a quienes el Estado mexicano les ha reconocido su condición de refugiada u otorgado asilo político o la protección complementaria.

Por su parte, en el artículo 4, se prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Federal, tratados internacionales de derechos humanos y la propia norma fundamental local, acotando que los derechos humanos en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.

En ese sentido, en el caso es evidente que la legislación local existe un reconocimiento a la calidad y circunstancias específicas de las personas migrantes, atendiendo al carácter pluricultural y de diversidad que tiene la Ciudad de México, pero sobre todo, se hace hincapié en la necesidad de participar activamente en la vida pública de esta entidad.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 122 de la Constitución Federal, el ejercicio del Poder Legislativo en la Ciudad de México, se deposita en el Congreso Local, autoridad que tendrá la facultad de delinear las condiciones específicas de participación política para la ciudadanía de esta entidad, tomando en cuenta, el desarrollo de los derechos fundamentales para todos los sectores de esta entidad.

Tomando como base las disposiciones señaladas y en aras de potenciar este tipo de derechos en favor de las personas migrantes, el artículo 4 apartado B Fracción III del Código Electoral Local previó que la persona candidata a la diputación migrante, sería aquella residente en el extranjero con calidad de originaria en la Ciudad de México, que cumple con los requisitos dispuestos por la Constitución Federal y su Ley Reglamentaria para ocupar el cargo de Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa.

Asimismo, el artículo 6 prevé que en la Ciudad de México, serán derechos de la ciudadanía, votar y participar en las elecciones federales, locales, consultas populares y demás mecanismos e instrumentos de participación ciudadana conforme lo dispuesto por el Código Electoral Local y las demás disposiciones aplicables.

De igual forma, las ciudadanas y ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, tendrán derecho a emitir su voto en la elección para la Jefatura de Gobierno y para las Diputaciones locales exclusivamente para el caso de la candidatura a la diputación migrante, en los términos que

determinen la Constitución Federal, las Leyes Generales y el Código Electoral Local.

Ahora bien, el artículo 13 del Código Electoral Local señala que la ciudadanía originaria de la Ciudad de México que se encuentre en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en la fórmula de Candidaturas a Diputadas o Diputados migrantes, de conformidad con lo que dispone el referido Código y los lineamientos que al efecto emita el propio Instituto Electoral, quien tendrá bajo su responsabilidad el registro de las Candidaturas a la Diputación migrante y la organización de esos comicios.

En dicho numeral se previó que dicho Instituto Electoral podrá emitir acuerdos y suscribir convenios con el Instituto Nacional Electoral, dependencias de competencia federal y local, así como con instituciones de carácter social y privado.

Debiendo su Consejo General, determinar las modalidades que se habrán de emplear para la recepción de esos sufragios, apoyándose para ello en un Comité especial y un área técnica prevista en el reglamento interno del Instituto Electoral, que le auxilien a valorar los diversos mecanismos empleados para ese efecto por otros organismos electorales y/o proponer elementos innovadores para su instrumentación.

1.3 El derecho al voto pasivo en el contexto internacional.

En los instrumentos internacionales de los que México es parte, se encuentra un amplio margen de protección al derecho a ser elegida o elegido, aun cuando la interpretación de los mismos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha asentado que los Estados parte del sistema pueden limitarlo bajo ciertas condiciones.

El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos,³³ establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegidos y elegidos en elecciones periódicas y tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Prerrogativas que podrán ser reglamentadas exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, y condena.

En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 25, que la ciudadanía gozará sin distinción alguna y sin restricciones indebidas del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser votada en las elecciones y tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

En relación con las restricciones a los derechos político-electorales, en el Caso Castañeda Gutman, la Corte Interamericana sostuvo que la Convención Americana se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o

³³ En adelante Convención Americana.

mental, edad, entre otros) con base en los cuales, los derechos políticos pueden ser regulados, en relación con las y los titulares de ellos; pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrán de imponerse al diseñar un sistema electoral.

En el caso Yatama vs Nicaragua, la Corte Interamericana precisó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida a los derechos políticos, ya que esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.

Sin embargo, añadió que en su reglamentación, todas las autoridades deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

*La observancia al principio de legalidad exige que el Estado **defina de manera precisa, mediante una ley en sentido formal y material**, los requisitos para que la ciudadanía pueda participar en la contienda electoral y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones.*

*En ese sentido, señala que cualquier restricción a este tipo de derechos, **debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo.***

Respecto a las restricciones válidas del derecho a ser electa o electo, la Corte Interamericana puntualizó que la normativa debe permitir un claro entendimiento del proceso por parte de la ciudadanía y de los órganos electorales e impedir su aplicación arbitraria y discrecional mediante interpretaciones extensivas y contradictorias que restrinjan indebidamente la participación de la ciudadanía, restricción particularmente indeseable cuando afecta severamente bienes fundamentales.

1.4 Requisitos legales para ser Diputada o Diputado Local y la regulación de la diputación migrante.

Una vez que se ha establecido el marco teórico que gira en torno al derecho político-electoral de ser votada y votado, a continuación, se procederá a analizar los requisitos que, para la elección de las diputaciones en la Ciudad de México, se encuentra previsto en la legislación atinente.

Primeramente, debe señalarse que el artículo 122 de la Constitución Federal, señala que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Asimismo, que adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico y que el poder público se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Dicha disposición, señala que la Constitución Local establecerá las normas y las garantías para el goce y la

protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Federal.

Con relación al poder legislativo de la Ciudad de México, la Constitución Federal señala que el mismo se depositará en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad.

Asimismo, que quienes lo integrarán deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

Como se observa, nuestra Constitución Federal deja a la libre configuración del constituyente local, las bases y requisitos que deberá cumplir la ciudadanía con el fin de poder integrar a la Legislatura de la Ciudad de México.

Ahora bien, el artículo 29, apartado A de la Constitución Local, señala que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Ciudad de México, el cual se integrará por 66 diputaciones, 33 electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 33 según el principio de representación proporcional, todos por un periodo de tres años, mediante el voto universal, libre y secreto.

Ahora bien, en el apartado C de dicho numeral, se prevé que para ser diputada o diputado, se requiere:

a) Tener la ciudadanía mexicana en el ejercicio de sus derechos;

b) Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

c) Ser originaria u originario o contar con al menos dos años de vecindad efectiva en la Ciudad, anteriores al día de la elección. La residencia no se interrumpe por haber ocupado cargos públicos fuera de la entidad;

d) No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía de la Ciudad de México, cuando menos antes del inicio del proceso electoral local correspondiente;

e) No ser titular de alguna Secretaría o Subsecretaría de Estado, de la Fiscalía General de la República, ni ministra o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o integrante del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones al menos 120 días antes de la jornada electoral local correspondiente o dos años antes en el caso de los y las ministros e integrantes del Consejo de Judicatura Federal;

f) No ser magistrada o magistrado de Circuito o Juez de Distrito en la Ciudad de México, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones antes del inicio del proceso electoral local correspondiente;

g) No ser magistrada o magistrado del Poder Judicial, del Tribunal de Justicia Administrativa, consejera o consejero de la Judicatura de la Ciudad de México, a menos que se haya

separado definitivamente de sus funciones antes del inicio del proceso electoral local correspondiente;

h) No ser Jefa o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni titular de una alcaldía, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado, organismo autónomo o entidad paraestatal de la administración pública o de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, a menos que se haya separado de sus funciones 120 días antes de la jornada electoral local correspondiente;

i) No ser ministro de culto religioso, a menos que hubiere dejado de serlo con cinco años de anticipación y en la forma que establezca la ley; y

j) No haber sido consejera o consejero, magistrada o magistrado electoral, a menos que haya concluido su encargo o se haya separado del mismo, tres años antes del inicio del proceso electoral local correspondiente.

Por su parte, el artículo 20 del Código Electoral Local señala que para ser Diputada o Diputado al Congreso de la Ciudad, se requiere:

a) Tener la ciudadanía mexicana en el ejercicio de sus derechos;

b) Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

c) Ser persona originaria o contar con al menos dos años de vecindad efectiva en la Ciudad, anteriores al día de la elección.

La residencia no se interrumpe por haber ocupado cargos públicos fuera de la entidad;

d) No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía de la Ciudad de México, cuando menos antes del inicio del proceso electoral local correspondiente;

e) No ser titular de alguna Secretaría o Subsecretaría de Estado, de la Fiscalía General de la República, ni Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o integrante del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones al menos 120 días antes de la jornada electoral local correspondiente o dos años antes en el caso de ministros, ministras e integrantes del Consejo de Judicatura Federal;

f) No ser Magistrada o Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en la Ciudad de México, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones antes del inicio del proceso electoral local correspondiente;

g) No ser Magistrada o Magistrado del Poder Judicial, del Tribunal de Justicia Administrativa, Consejera o Consejero de la Judicatura de la Ciudad de México, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones antes del inicio del proceso electoral local correspondiente;

h) No ser Jefa o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni titular de una alcaldía, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado, organismo autónomo o entidad paraestatal de la administración pública o de la Fiscalía

General de Justicia de la Ciudad de México, a menos que se haya separado de sus funciones 120 días antes de la jornada electoral local correspondiente;

i) No ser ministro de culto religioso, a menos que hubiere dejado de serlo con cinco años de anticipación;

j) No haber sido Consejera o Consejero, Magistrada o Magistrado electoral, a menos que haya concluido su encargo o se haya separado del mismo, tres años antes del inicio del proceso electoral local correspondiente;

k) No haber sido sentenciada o sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Ahora bien, tratándose de la diputación migrante, se destaca que el veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Congreso de la Ciudad de México aprobó el dictamen por el cual se eliminó la figura de la diputación migrante del código local, y, cuyo decreto, se publicó por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el nueve de enero.

Las razones que motivaron dicha iniciativa, radicarón en que a juicio del Congreso Local existían diversas dificultades y, sobre todo, un alto costo económico para su implementación.

Asimismo, porque no se trataba de una figura establecida por mandato directo y expreso de la Asamblea Constituyente, sino por el poder legislativo ordinario, correlativa a la libertad configurativa de las y los legisladores locales, de ahí que se

estimara procedente suprimir la figura de la Diputación Migrante.

*Sin embargo, derivado de las diversas ejecutorias dictadas por la Sala Regional y posteriormente por la Sala Superior, a través de los juicios **SCM-JDC-27/2020** y **SUP-REC-88/2020**, se determinó:*

*a) La **reviviscencia** de los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I, 13, 76 y Vigésimo Quinto Transitorio del Código Electoral Local, únicamente para el proceso electoral 2020-2021 y,*

*b) Se **ordenó** al Instituto Electoral continuar con los trabajos que estimara pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar la figura de la diputación migrante, en los términos de la normativa analizada, misma que había cobrado reviviscencia.*

Por ende, en cumplimiento a dichas ejecutorias el Instituto Electoral llevó a cabo una serie de acciones con el fin de dar cumplimiento a las citadas ejecutorias y, sobre todo, para implementar de nueva cuenta la figura de la diputación migrante para el proceso electoral local 2020-2021, tal y como se encontraba previsto en el artículo Vigésimo Quinto transitorio del Código Electoral Local.

A saber, se destacan las siguientes acciones:

a) Primeramente, se llevaron a cabo cuatro reuniones de trabajo con diversas áreas del Instituto Electoral, a fin de que

se realizara una nueva revisión a la propuesta de los lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional.

*b) El treinta y uno de agosto, la Comisión Permanente de Organización Electoral y Geoestadística del Instituto Electoral celebró su octava sesión ordinaria en el que se aprobó el Acuerdo **COEG/032/2020** y se ordenó remitir a la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, el Anteproyecto de lineamientos para el registro y asignación de la diputación migrante por el principio de representación proporcional para el proceso electoral local 2020-2021.*

c) El diecisiete de septiembre, la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, celebró su cuarta sesión extraordinaria a través de la cual, se aprobó el proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral, por el que se aprobaron los Lineamientos, y fueran sometidos a la consideración del Consejo General del referido Instituto Electoral.

*d) El dieciocho de septiembre, el Consejo General del Instituto Electoral, aprobó el acuerdo **IECM/ACU-CG-060/2020**, a través del cual, se aprobaron los Lineamientos.*

Ahora bien, en los referidos Lineamientos, se previó que la Diputada o el Diputado Migrante, es aquella persona candidata ganadora al obtener la mayoría de la votación total válida emitida en el extranjero. Para dicho cargo, se elegirá una Diputación por el principio de representación proporcional al

Congreso de la Ciudad de México, que será electa por un periodo de tres años.

Por cuanto hace a los requisitos de elegibilidad que con relación a dicha figura las personas interesadas debían cumplir, el inciso c) del numeral 5 de los Lineamientos, señala que serán aquellos previstos por la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley de Nacionalidad, el Código Electoral Local y los Lineamientos, todo ello, con el fin de que la persona interesada pueda obtener su registro como candidata o candidato.

En el diverso 8 se prevé que es un derecho de la ciudadanía originaria de la Ciudad de México que resida en el extranjero, poder ser votada para la elección de la diputación migrante, conforme a la normatividad aplicable en la materia, siempre y cuando acrediten la calidad de migrante, conforme a los requisitos establecidos en el numeral 15 (requisitos para poder ser registrado a la candidatura).

Asimismo, el numeral 10 de los Lineamientos, señala que quien ejerza el cargo de la diputación migrante deberá residir en el territorio de la Ciudad de México.

Sin embargo, en el diverso 15 se aborda con más detalle los requisitos que las personas interesadas deben cumplir en aras de poder aspirar a dicha candidatura, estableciendo los siguientes:

a) Ser persona originaria de la Ciudad de México con pleno ejercicio de sus derechos.

- b) Tener dieciocho años cumplidos al día de la elección.*
- c) Comprobar por lo menos dos años de residencia efectiva en el extranjero anteriores al día de la jornada electoral.*
- d) Presentar a la autoridad electoral comprobante de domicilio en el extranjero.*
- e) Estar inscrita en el Registro Federal de Electores y presentar credencial para votar con fotografía vigente.*
- f) Cumplir con lo establecido en las fracciones de la IV a la X del artículo 20 del Código Electoral Local.*
- g) Cumplir con los demás trámites que la autoridad electoral le solicite.*

En el caso, es importante destacar que ni la Constitución Local ni el Código Electoral Local con relación a la figura de la Diputación Migrante establecieron algún requisito relativo a que las personas interesadas debían acreditar su residencia en el extranjero, sino que el mismo, únicamente fue incorporado en los Lineamientos por el Instituto Electoral.

De lo expuesto, podemos concluir lo siguiente:

- a) Con motivo de la sentencia dictada por la Sala Superior en el recurso de reconsideración **SUP-REC-088/2020** las citadas disposiciones adquirieron vigencia y, por ende, la figura de la diputación migrante debe ser aplicada en el proceso electoral que actualmente se encuentra en curso.*

b) Con lo anterior, se pone en evidencia que es un derecho de las ciudadanas y de los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, no tan sólo emitir su voto en la elección de Diputadas y Diputados locales en el actual proceso, sino que también podrán ejercer su derecho al sufragio en la fórmula de Candidaturas a Diputadas o Diputados migrantes.

c) Para ello, las personas que aspiren a postularse bajo dicha figura, deberán realizarlo conforme a lo que dispone la propia Constitución Local, así como los Lineamientos que al efecto emitiera el propio Instituto Electoral.

d) Que de conformidad con lo previsto en la propia Constitución Local, las diversas autoridades en el ámbito de sus competencias se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino.

e) Que de conformidad con el Código Electoral Local, podrá ser candidato o candidata a la diputación migrante la persona residente en el extranjero con calidad de originaria en la Ciudad de México, que cumpla con los requisitos dispuestos por la Constitución Federal para ocupar el cargo de Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa.

2. Análisis del caso concreto.

Como ya se ha referido, la parte actora aduce que el Instituto Electoral incumplió su obligación de implementar acciones

afirmativas en favor del grupo de las personas migrantes, pues lejos de generar una acción progresiva de los derechos humanos, impuso un requisito no previsto por la legislación local, el cual, es restrictivo del derecho a ser votada y votado.

Sobre todo, porque a través de dicha disposición, se hace nugatorio su derecho a emigrar con la certeza de que también podrá hacer uso de dicha prerrogativa constitucional.

*Este Tribunal Electoral estima que el agravio es **infundado** por una parte y **fundado** por otra.*

*Lo **infundado** del agravio, radica en que contrario a lo aducido por la parte actora, el Instituto Electoral no excedió su facultad reglamentaria al imponer el requisito de residencia, pues pierde de vista que dicha autoridad se ciñó a implementar la figura de la diputación migrante conforme a lo previsto en el Código Electoral Local, tal como se analiza a continuación.*

*En efecto, como ya fue referido con antelación, con motivo de la sentencia dictada por la Sala Superior en el recurso de reconsideración **SUP-REC-088/2020**, diversas disposiciones electorales locales adquirieron reviviscencia con el fin de regular la figura de la diputación migrante.*

*Entre ellas, destaca el artículo 13 del Código Electoral Local, el cual señala que las ciudadanas y los ciudadanos originarios de la Ciudad de México que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en la fórmula de candidaturas a Diputadas o Diputados migrantes, **de conformidad con lo que dispone el Código y los***

lineamientos que al efecto emitiera el propio Instituto Electoral.

Como se observa, fue la propia legislación electoral local la que facultó a dicha autoridad administrativa para emitir los Lineamientos con el fin de regular la figura de la diputación migrante, y con ello, prever los requisitos que la ciudadanía debía cumplir para poder participar en dicho proceso.

Y si bien de manera específica la Legislatura local no señaló como requisito de elegibilidad que la ciudadanía acredite una residencia efectiva de dos años en un país extranjero, lo cierto es que el propio artículo 13 del Código Electoral Local dotó al Instituto Electoral de una facultad reglamentaria para determinar, vía Lineamientos, los requisitos que las personas interesadas debían cumplir para acceder a una candidatura de diputación migrante, entre los que se encuentran, el relativo a la acreditación de la residencia en un país extranjero y su temporalidad.

Al respecto, debe señalarse que la facultad reglamentaria se define como aquella potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley³⁴.

³⁴ Al respecto véase la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-79/2013.

Es decir, tal y como ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁵, se trata de una atribución con la que cuentan las autoridades administrativas para desarrollar una temática que de manera expresa se encuentre prevista por la ley, sin que la misma, las faculte para incorporar, modificar o alterar el contenido de una norma prevista por el órgano legislativo.

Por ende, si en el caso que se analiza, la propia legislación electoral local, previó que fuera el Instituto Electoral, a través de los Lineamientos, la autoridad encargada de regular los requisitos sobre la Diputación Migrante, resulta evidente que dicha autoridad ejerció válidamente su facultad reglamentaria al establecer los requisitos de residencia efectiva en el extranjero y temporalidad que la propia ciudadanía debía cumplir para aspirar a dicho cargo de elección popular.

Sobre todo, porque a través de dicho requisito se puede acreditar un vínculo con las personas migrantes a las que se pretende representar.

Ello es así, ya que mediante este tipo de reglas se puede asegurar que la persona designada como Diputada o Diputado Migrante conozca a cabalidad la realidad social que vive este tipo de grupos sociales, lo cual les permitirá ofrecer verdaderas alternativas de solución a la problemática de su comunidad en el extranjero.

³⁵ Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas; 38/2017 y sus acumuladas; 40/2017 y sus acumuladas, y 41/2017 y sus acumuladas.

En efecto, el derecho de la ciudadanía a poder ser nombrada para cualquier empleo, cargo o comisión muchas veces está condicionado a la observancia de los distintos requisitos previstos en la legislación aplicable, los cuales deben ser objetivos y razonables.

Lo anterior tiene fundamento en la fracción VI del artículo 35 de la Constitución Federal, así como, del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la que se contempla expresamente la posibilidad de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por razón – entre otras– de residencia.

Este requisito ha sido considerado por la Sala Superior como una flexibilización legítima y razonable de la exigencia prevista constitucionalmente, al favorecer el ejercicio del derecho político en sintonía con la finalidad perseguida mediante el mismo³⁶.

Sin embargo, ello no implicó que dicha autoridad electoral rebasara su facultad reglamentaria.

Pues como se ha visto, su actuación se encontraba justificada al amparo de lo previsto en el artículo 13 del Código Electoral Local, que lo facultó para regular los requisitos para obtener una candidatura a una Diputación Migrante, de conformidad con lo que dispusiera el Código Electoral Local y los

³⁶ Criterio sustentado en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-422/2018.

Lineamientos que al efecto emitiera el propio Instituto Electoral.

*Por otro lado, lo **fundado** del agravio, radica en que tal como lo aduce la parte actora, el Instituto Electoral incumplió con su obligación de implementar acciones afirmativas en favor del grupo de las personas migrantes, ya que, al exigir una temporalidad de dos años en un país extranjero, implicó una restricción al derecho de ser votada y votado.*

Ello es así, pues el Instituto Electoral perdió de vista la realidad social que vive un grupo vulnerable como el de las personas migrantes, las cuales muchas veces por necesidad, de manera intermitente y constante, se trasladan de un país a otro, experimentando conductas de discriminación, opresión o exclusión por parte de la cultura mayoritaria en el extranjero.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado que, si bien el derecho a votar y ser votada o votado puede encontrarse sujeto a diversas condiciones, lo cierto es que éstas deben ser razonables y no discriminatorias, derivado de que tienen como base un precepto que establece una condición equitativa para las ciudadanas y los ciudadanos.

En ese sentido, el contenido esencial o núcleo mínimo del derecho del voto pasivo está previsto en la Constitución Federal y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para ello, corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas

Legislaturas Locales, cada una de ellas, en el ámbito de sus atribuciones.

Lo anterior, siempre y cuando el órgano legislativo no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional.

En este contexto, en el caso se considera que exigir para las personas originarias de la Ciudad de México, una residencia efectiva de dos años en el extranjero, se traduce en una medida que bajo ningún supuesto facilita el ejercicio al derecho a ser votado o votada.

Ello, porque a través de su implementación se pierde de vista las particularidades que rodean a un sector social tan vulnerable como el de las personas migrantes, pues la realidad indica que la mayoría, muchas veces carece de las posibilidades de establecerse en el extranjero en un lugar determinado durante periodos largos de tiempo, aunado a que su situación migratoria no siempre es regular.

En ese sentido, en el caso se estima que el Instituto Electoral debió ponderar la utilización de un plazo mucho más flexible que permita, por un lado, la acreditación del vínculo con el sector al cual se aspira a representar y, por otro lado, el ejercicio de un derecho fundamental.

Al respecto, basta revisar cómo diversas entidades federativas (Chiapas, Guerrero, y Zacatecas³⁷) han regulado dicha figura, y de la cual se advierte la imposición de requisitos menos restrictivos, pues en ninguno de ellos, se previó la exigencia de acreditar con al menos dos años de anticipación la residencia en otro país.

En efecto, en el caso del estado de Guerrero, se destacan los siguientes requisitos:

- 1) Tener legalmente su **residencia en el extranjero**.*
- 2) Tener membresía activa en clubes o asociaciones de personas migrantes, de cuando menos un año antes de su postulación;*
- 3) Que haya realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante.*
- 4) Que haya demostrado su vinculación con el desarrollo según sea el caso en inversiones productivas, proyectos comunitarios y/o participación en beneficio de la comunidad guerrerense establecida fuera del territorio nacional.*
- 5) Que haya impulsado la expedición de leyes y/o promovido la defensa de los derechos de las personas migrantes.*

Por cuanto hace al estado de Zacatecas, se advierte únicamente la exigencia de la ciudadanía zacatecana en pleno

³⁷ Las legislaciones de los Estados de Guerrero y Zacatecas, sobre la figura de la diputación migrante, fueron materia de análisis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 65/2014, y su acumulada 81/2014, 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.

*ejercicio de sus derechos, **con residencia efectiva o binacional** en el Estado por **un período no menor a seis meses** inmediato anterior del día de la elección.*

*Finalmente, en el caso del Estado de Chiapas, si bien se advierte que dicha figura actualmente perdió vigencia, lo cierto es que en su momento **únicamente exigía que las personas interesadas aportaran la constancia de residencia** expedida por la autoridad competente o por persona fedataria pública.*

En consecuencia, en el caso el Instituto Electoral debió optar por otro plazo mucho más flexible y menos excesivo, a través del cual se asegurara el ejercicio de un derecho fundamental (a ser votada o votado) y con ello garantizar un vínculo con el grupo social, al cual, la persona interesada aspirara a representar.

Por lo que, tomando como base dichos parámetros, se considera que el Instituto Electoral restringió de manera indebida el ejercicio de un derecho fundamental, apartándose de una interpretación sistemática y funcional del orden jurídico aplicable que privilegiara una menor restricción al derecho humano de ser votada o votado, conforme a la interpretación más favorable a que se refiere el artículo 1º de la Constitución Federal.

*Sirve de sustento la Jurisprudencia **107/2012**, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **"PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE***

LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE³⁸, a través de la cual, se establece que las normas que deriven de la Constitución Federal como de los tratados internacionales deben permear en todo el orden jurídico y, por ende, todas las autoridades están obligadas a su aplicación e interpretación.

Sobre todo, porque de conformidad con la citada jurisprudencia, dicha autoridad se encontraba obligada a proteger y maximizar el ejercicio de los derechos político-electorales, como en el caso, el derecho de ser votada y votado a un cargo de elección popular y la disposición controvertida en el presente asunto, lejos de promover el ejercicio de dicha prerrogativa, la restringe, al incorporar una medida que limita el ejercicio de un derecho fundamental.

Debe recordarse que la reforma constitucional en materia de derechos humanos en dos mil once, representa un nuevo paradigma en el entendimiento y dimensión de los derechos humanos, que resultan oponibles tanto a los órganos del estado, como a las personas.

En esa medida, la interpretación constitucional ha adquirido mayor relevancia en el ámbito jurisdiccional, porque junto a los métodos ordinarios de interpretación se suma el criterio hermenéutico del principio pro persona, cuya finalidad es preservar la dignidad humana en toda su extensión, a partir de la selección de normas.

³⁸ Consultable en www.scjn.gob.mx.

Desde esta lógica, la interpretación constitucional ha partido del hecho de lograr la unicidad de sus contenidos, y la armonización del sistema de fuentes, por ello, un presupuesto lo constituye la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico.

Para lograr la conservación de la norma, una de las técnicas consiste en la interpretación conforme que, para el caso que se analiza, debe ser a la luz de lo previsto en el artículo 35, fracción II, en correlación a lo dispuesto en el artículo 41, ambos de la Constitución Federal.

Por cuanto hace a la primera de las disposiciones constitucionales señaladas, ésta cabe interpretarla de acuerdo al criterio del objeto y fin, en torno al cual, la finalidad que busca la norma es que toda la ciudadanía tenga la oportunidad de acceder a la función pública, teniendo las calidades que fije la ley y con base en las siguientes premisas:

- a) El ejercicio de los derechos político-electorales se sujeta a las calidades que establece la ley.*
- b) Dichas calidades legales deben ser **razonables** y no discriminatorias, al tener una base constitucional, que dota una condición de igualdad para toda la ciudadanía.*
- c) Se encuentra vinculada con los preceptos constitucionales que regulan la función pública.*

d) Tal derecho consiste en garantizar, incluso, frente al órgano legislativo que sea toda la ciudadanía a la luz de sus méritos y capacidades quienes puedan acceder a la función pública.

e) El derecho reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal es de configuración legal, pues el órgano legislativo es el único que fija las reglas selectivas de acceso a cada cargo público.

*Por consiguiente, este Tribunal Electoral estima que el exigir por lo menos **dos años** de residencia efectiva en el extranjero anteriores al día de la jornada electoral, incumple con dichos parámetros interpretativos de los derechos humanos.*

Ello es así, pues como se ha referido en la presente determinación, el imponer un plazo de dicha naturaleza, deja de considerar las particularidades que rodean al sector de las personas migrantes, que muchas veces se ven en la necesidad de trasladarse de manera cotidiana de un lugar a otro, lo que imposibilitaría que pudieran acreditar una residencia estable durante largos periodos de tiempo.

Aunado a que como se analizó, en las legislaciones de Guerrero, Chiapas y Zacatecas, optaron por una temporalidad mucho más flexible, con el fin de asegurar el ejercicio del derecho a ser votada y votado.

En consecuencia, tomando en consideración las razones señaladas en la presente sentencia y los precedentes legislativos citados, lo procedente es ordenar al Instituto Electoral que, con relación a la figura de la diputación migrante,

pondere la utilización de un plazo razonable, a fin de que la ciudadanía de esta entidad pueda acreditar el requisito de la residencia efectiva en un país extranjero y con ello, se asegure el ejercicio a su derecho a ser votada y/o votado.

SÉPTIMO. Efectos. *Al resultar **fundado** lo relativo a que el Instituto Electoral incumplió con su obligación de implementar acciones afirmativas en favor del grupo de las personas migrantes, se estima que lo procedente es:*

a) Revocar el Acuerdo **IECM/ACU-CG-060/2020**, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral, únicamente en la parte conducente al plazo para acreditar la residencia efectiva en un país extranjero, de aquellas personas que aspiren a la diputación migrante, a fin de que dicha autoridad **modifique** los Lineamientos para que, tomando en consideración los argumentos señalados en la presente sentencia, y su regulación en otras entidades federativas, *pondere la utilización de un plazo razonable para tal efecto.*

b) Ordenar a dicha autoridad para que **realice la difusión debida** a los nuevos lineamientos que emita, conforme a las atribuciones que tiene encomendadas de conformidad con su normativa electoral.

c) Ordenar al Instituto Electoral para que dé cumplimiento a la presente ejecutoria dentro del plazo de **cinco días naturales** posterior a la notificación de la presente determinación, debiendo informar lo conducente a este Tribunal Electoral dentro del plazo de **cuarenta y ocho horas** a que ello ocurra.


*d) **Apercibir** al Instituto Electoral que, de no dar cumplimiento en tiempo y forma a la presente determinación, se le podrá imponer una de las medidas de apremio previstas en el artículo 96 de la Ley Procesal."*

Por los citados motivos, es que formulamos el presente voto particular.

CONCLUYE VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 185 FRACCIÓN VII DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO; 9, INCISO A), PÁRRAFO SEGUNDO y 100 FRACCIÓN I DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, FORMULAN DE MANERA CONJUNTA LAS MAGISTRADAS MARTHA ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA Y MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA IDENTIFICADO CON LA CLAVE TECDMX-JEL-061/2020.

A large, stylized handwritten signature in blue ink is written over the text of the signature block.

GUSTAVO ANZALCO HERNÁNDEZ
MAGISTRADO PRESIDENTE




ARMANDO AMBRIZ
HERNÁNDEZ
MAGISTRADO



MARTHA ALEJANDRA CHÁVEZ
CAMARENA
MAGISTRADA



MARTHA LETICIA MERCADO
RAMÍREZ
MAGISTRADA



JUAN CARLOS SÁNCHEZ
LEÓN
MAGISTRADO



PABLO FRANCISCO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL