

## **RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-87/2018 Y ACUMULADO

**RECURRENTES:** PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL Y OTRO

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**TERCEROS INTERESADOS:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y OTROS

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

**SECRETARIOS:** FERNANDO ANSELMO ESPAÑA GARCÍA, ALEJANDRO OLVERA ACEVEDO y KAREN ELIZABETH VERGARA MONTUFAR

**COLABORARON:** MIGUEL ÁNGEL ORTIZ CUÉ y PAOLA VIRGINA SIMENTAL FRANCO

Ciudad de México, a seis de junio de dos mil dieciocho.

**Sentencia que confirma** el acuerdo INE/CG298/2018, mediante el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> registró las candidaturas al Senado de la República presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018.

## **ANTECEDENTES**

---

<sup>1</sup> En adelante INE.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

De la narración de hechos expuestos por la parte actora, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

### **A. Actos previos**

**1. Inicio del proceso electoral federal.** El ocho de septiembre pasado inició el proceso electoral federal 2017-2018, para la renovación de la Presidencia de la República y de las Cámaras del Congreso de la Unión.

**2. Criterios para registro de candidaturas.** El ocho de noviembre siguiente, el Consejo General del INE aprobó en sesión extraordinaria el acuerdo INE/CG508/2017, mediante el cual se determinaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diversos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del INoE, para el proceso electoral federal 2017-2018.

**3. Acuerdo impugnado.** El Consejo General del INE, en sesión especial finalizada el pasado treinta de marzo, aprobó, entre otros, el acuerdo **INE/CG298/2018**, por el que se registró las candidaturas al Senado de la República presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018.

### **B. Recursos de apelación**

**1. Demandas.** Inconformes con el acuerdo descrito en el antecedente que precede, los días primero y tres de abril respectivamente, Berlín Rodríguez Soria en su carácter de representante propietario del partido político Encuentro Social<sup>2</sup> y Claudia Pastor Badilla, en su carácter de representante propietaria del Partido Revolucionario Institucional<sup>3</sup> ambos ante el Consejo General del INE promovieron sendos recursos de apelación, mismos que fueron remitidos a esta Sala Superior el cinco siguiente.

**2. Turno.** Una vez recibidos los expedientes respectivos, mediante proveídos de cinco de abril, la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral determinó la integración de los expedientes **SUP-RAP-87/2018** y **SUP-RAP-89/2018**, y ordenó turnarlos a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>4</sup>.

**3. Acuerdo de escisión y reencauzamiento.** El diez de abril siguiente, mediante acuerdo plenario esta Sala Superior determinó **escindir** el conocimiento y resolución de la demanda presentada por el PRI (SUP-RAP-89/2018), respecto del registro de Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez como candidato al cargo de Senador de la República por el Principio de Mayoría Relativa por el Estado de Sonora, postulado por la Coalición parcial “Por México al Frente<sup>5</sup>” y **reencauzarla** a la Sala

---

<sup>2</sup> En adelante PES.

<sup>3</sup> En lo sucesivo PRI.

<sup>4</sup> En lo subsecuente Ley de Medios.

<sup>5</sup> Integrada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

**4. Radicaciones.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los recursos de apelación al rubro identificados, en la Ponencia a su cargo.

**5. Comparecencia.** El trece de abril de la presente anualidad, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, Mauricio Soto Caballero, en su carácter de Presidente de la Agrupación Política Nacional Federación Nacional Cívica Mexicana, presentó sendos escritos dirigidos a los expedientes SUP-RAP-87/2018 y SUP-RAP-89/2018, en la vía de *amicus curiae* o “amigo del tribunal”, ofreciendo a esta Sala su opinión en relación con el acuerdo aprobado por el Consejo General del INE.

El posterior cuatro de mayo, se recibió en la señalada Oficialía de Partes, un escrito signado por Carlos Pavón Campos, candidato a Diputado Federal por el principio de representación proporcional por la Segunda Circunscripción Electoral por el PRI (1), Javier Villareal Gámez, Diputado Local por el Estado de Sonora y Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Industria Minera Metalúrgica en Sonora (2), Elías Morales Hernández (3), José Martín Perales Lozano (4) y Miguel Castilleja Mendiola (5), trabajadores mineros, a efecto de comparecer en vía de *“amigo del tribunal”* en la presente instancia, con la finalidad de expresar consideraciones en relación con el acuerdo reclamado, en el recurso de apelación SUP-RA-89/2018.

**6. Admisión y cierre de instrucción de los recursos de apelación.** En su oportunidad la Magistrada Instructora admitió los presentes medios de impugnación y declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución, por lo que se ordenó elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA. Competencia.** Conforme con lo previsto en los artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción III y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>; 184, 185, 186 fracción III incisos a) y g), 189 fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 párrafo 1, 6 párrafo 3, 40, párrafo 1 inciso b) y 44 párrafo 1 inciso a), de la Ley de Medios, este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación.

Lo anterior, toda vez se trata de recursos de apelación interpuestos por dos partidos políticos, a fin de controvertir un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>7</sup>, por el cual registró las candidaturas al Senado de la República presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018.

**SEGUNDA. Escritos *amicus curiae* o “amigo del tribunal”.** Mediante escritos presentados ante la Sala Superior, por una

---

<sup>6</sup> En adelante Constitución.

<sup>7</sup> En adelante INE.

## SUP-RAP-87/2018 y acumulado

parte, por Mauricio Soto Caballero, Presidente de la Agrupación Política Nacional, Federación Nacional Cívica Mexicana, y por otra por Carlos Pavón Campos, candidato a Diputado Federal por el principio de representación proporcional por la Segunda Circunscripción Electoral por el PRI (1), Javier Villareal Gámez, Diputado Local por el Estado de Sonora y Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Industria Minera Metalúrgica en Sonora (2), Elías Morales Hernández (3), José Martín Perales Lozano (4) y Miguel Castilleja Mendiola (5), trabajadores mineros, comparecieron en vía de “*amigo del tribunal*” en la presente instancia, con la finalidad de expresar consideraciones en relación con el acuerdo reclamado.

El *amicus curiae* o “amigo del tribunal” es una figura jurídica que ha sido adoptada por ciertos tribunales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Constitucional de la República Sudafricana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>8</sup>.

En el entendido de que, si bien los argumentos planteados **no son vinculantes**, implican una herramienta de participación en el marco de un estado democrático de Derecho en los que se allegue de conocimientos especializados a los órganos jurisdiccionales sobre aspectos de interés y trascendencia en la vida política y jurídica de una Nación.

---

<sup>8</sup> En el artículo 2, párrafo 3, del Reglamento Interno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y 36, párrafo 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, se define al *amicus curiae* como la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o que formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia a favor de una mejor administración de justicia.

En ese tenor, la Sala Superior considera que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que la *litis* es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales<sup>9</sup>, es factible la intervención de terceros ajenos al juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o “amigo del tribunal”, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

Ahora bien, dichos escritos se estimarán procedentes, siempre y cuando se presenten: **1)** por una persona física o jurídica ajena a los intereses de las partes de la controversia<sup>10</sup>, **2)** antes de que se emita la sentencia respectiva<sup>11</sup>, **3)** con la finalidad o intención de aportar elementos fácticos o conocimientos especializados, ya sean sobre una ciencia o técnica, que sean ajenos a este órgano jurisdiccional, pero pertinentes para una mejor toma de decisión judicial y **4)** con la documentación o manifestaciones idóneas de las que se adviertan que cuentan con la experiencia o pericia para aportar dichos elementos o conocimientos a este órgano jurisdiccional<sup>12</sup>.

En el caso, se estima importante señalar que en los escritos presentados, no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos a los que cuenta este órgano jurisdiccional

---

<sup>9</sup> Entre otros, en cuestiones que se relacionen con el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales como igualdad de género y no discriminación, libertad de expresión, equidad y permanencia efectiva de los cargos de elección popular, o bien respecto a ciertos grupos históricamente discriminados como, por ejemplo, grupos indígenas.

<sup>10</sup> Véase SUP-JDC-1172/2017 y acumulados.

<sup>11</sup> Véase la jurisprudencia 17/2014, de rubro “**AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS**”.

<sup>12</sup> Véase SUP-RAP-719/2017.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

que pudieran ser tomados en consideración al momento de resolver los medios de impugnación.

Por el contrario, los argumentos que plantean están encaminados a cuestionar el acuerdo reclamado, pues la agrupación política alega que Miguel Ángel Mancera Espinosa resulta inelegible al haber sido Jefe de Gobierno de esta Ciudad, mientras que por lo que hace al grupo de ciudadanos combaten que Napoleón Gómez Urrutia no cumple con los requisitos de elegibilidad por haber adquirido la nacionalidad canadiense, ya que a su consideración de la Ley de Nacionalidad y de su respectivo Reglamento advierten que el Certificado de Nacionalidad es únicamente para los mexicanos que por sus particularidades se les atribuye otra nacionalidad, y no así para los mexicanos por nacimiento que voluntariamente adquirieron otra nacionalidad.

En ese orden de ideas, se considera que dichos escritos no reúnen las características de “amigo del tribunal”, pues, por una parte, uno de los elementos referidos es precisamente la aportación de conocimientos ajenos a este órgano jurisdiccional, habida cuenta de que no se considera un escrito de un tercero ajeno a las partes que resulte imparcial, en virtud de que dicha agrupación interpuso el diverso recurso de apelación SUP-RAP-90/2018, mientras que Carlos Pavón Campos, Elías Morales Hernández, José Martín Perales Lozano y Miguel Castilleja Mendiola promovieron los juicios ciudadanos SUP-JDC-198/2018 y SUP-JDC199/2018, a fin de impugnar los registros de Miguel Ángel Mancera Espinosa y Napoleón Gómez Urrutia como

candidatos al Senado de la República, lo cual constituye un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que se invoca con fundamento en lo dispuesto por el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, por tratarse de un expediente del índice de esta Sala, de ahí que sea improcedente la admisión y análisis de los escritos presentados.

Con independencia de lo anterior, el presente asunto se resolverá bajo los principios que conforme a derecho correspondan.

**TERCERA. Terceros interesados.** Durante la tramitación de los presentes expedientes el Partido Acción Nacional<sup>13</sup> y Partido de la Revolución Democrática<sup>14</sup> comparecieron como terceros interesados.

Asimismo, en el recurso de apelación SUP-RAP-87/2018 se apersonó Miguel Ángel Mancera Espinosa, mientras que en el SUP-RAP-89/2018 comparecen también como terceros interesados el mencionado ciudadano, MORENA y Napoleón Gómez Urrutia.

Al respecto se precisa lo siguiente:

**a. PAN.**

**1. Forma.** Los escritos se presentaron ante la autoridad responsable y en los mismos: se hace constar la denominación

---

<sup>13</sup> En adelante PAN.

<sup>14</sup> En adelante PRD.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.

**2. Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el PAN compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicitación de la presentación de las demandas de los recursos de apelación que se resuelven, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

Lo anterior, toda vez que, en primera instancia de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del recurso de apelación **SUP-RAP-87/2018**, se advierte que las setenta y dos horas de publicitación, transcurrieron de las veintiún horas del primero de abril a las veintiún horas del siguiente cuatro; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado el señalado cuatro, a las veinte horas con cuarenta y ocho minutos, resulta evidente su oportunidad.

Ahora bien, por lo que hace al recurso de apelación **SUP-RAP-89/2018**, se advierte que las setenta y dos horas de publicitación, transcurrieron de las doce horas del cuatro de abril a las doce horas del posterior siete; en consecuencia, resulta evidente su oportunidad, debido a que el escrito de comparecencia fue presentado el seis de abril, a las diecinueve horas con seis minutos.

**3. Legitimación y personería.** El PAN está legitimado para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, toda vez que tiene

un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretenden los recurrentes, quienes como última intención solicitan se revoque el acuerdo impugnado, mientras que el referido partido político pretende que se confirme el acuerdo controvertido.

Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Eduardo Ismael Aguilar Sierra, como representante propietario del PAN ante el Consejo General del INE, calidad que le reconoce la autoridad responsable en la razón de retiro de la cédula de notificación.

**4. Interés jurídico.** El PAN tiene interés jurídico para comparecer como tercero interesado, en términos del artículo 17, párrafo 4, inciso e), de la Ley de Medios, por ser el instituto político que registró la candidatura al Senado de la República del ciudadano Miguel Ángel Mancera Espinosa, de quien se alega ese registro, y pretende que se declaren infundados los agravios planteados en los mencionados recursos de apelación.

**b. PRD.**

**1. Forma.** Los escritos se presentaron ante la autoridad responsable y en los mismos: se hace constar la denominación del tercero interesado, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de su representante.

**2. Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el PRD compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicitación de la presentación de las demandas de los recursos de apelación que se resuelven, de

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

acuerdo con lo previsto en el artículo 17 párrafo 1 inciso b) en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios.

Lo anterior, toda vez que, en primera instancia de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del recurso de apelación **SUP-RAP-87/2018**, se advierte que las setenta y dos horas de publicitación, transcurrieron de las veintiún horas del primero de abril a las veintiún horas del cuatro siguiente; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado el señalado cuatro, a las veinte horas con dieciséis minutos, resulta evidente su oportunidad.

Ahora bien, por lo que hace al recurso de apelación **SUP-RAP-89/2018**, se advierte que las setenta y dos horas de publicitación, transcurrieron de las doce horas del cuatro de abril a las doce horas del siete posterior; en consecuencia, resulta evidente su oportunidad, debido a que el escrito de comparecencia fue presentado el seis de abril, a las veinte horas con nueve minutos.

**3. Legitimación y personería.** El PRD está legitimado para comparecer a los presentes recursos, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, toda vez que tiene un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretenden los recurrentes, quienes como última intención solicitan se revoque el acuerdo impugnado, mientras que el referido partido político pretende que se declaren infundados los presentes recursos.

Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Camerino Eleazar Márquez Madrid, como representante propietario del

PRD ante el Consejo General del INE, calidad que le reconoce la autoridad responsable en la razón de retiro de la cédula de notificación.

**4. Interés jurídico.** El PRD tiene interés jurídico para comparecer como tercero interesado, en términos del artículo 17, párrafo 4, inciso e), de la Ley de Medios, toda vez que, los partidos políticos cuentan con interés tuitivo o difuso para deducir acciones de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral, lo cual en el caso actualiza, toda vez que el partido político considera que podrían verse vulnerados dichos principios constitucionales, en tanto esta Sala Superior declarase fundados los agravios relativos al registro de la candidatura de Miguel Ángel Mancera Espinosa, expresados por los actores en los medios de impugnación en estudio.

**c. Miguel Ángel Mancera Espinosa.**

**1. Forma.** En los escritos que se analizan, se identifica el nombre y firma autógrafa del compareciente, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

**2. Oportunidad.** Por lo que hace al escrito de comparecencia presentado en el recurso de apelación SUP-RAP-87/2018, se tiene por no cumplido el requisito previsto en el artículo 17 párrafo 1 inciso b) en relación con el párrafo 4 de la Ley de Medios, en razón de que, de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación de referido recurso, se advierte que las setenta y dos horas de publicitación,

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

transcurrieron de las veintiún horas del primero de abril a las veintiún horas del posterior cuatro; por lo que, si el escrito fue presentado el cinco siguiente, resulta evidente que se presentó de manera extemporánea; por tanto se tiene por no reconocido el carácter de tercero interesado al ciudadano Miguel Ángel Mancera Espinosa en dicho recurso.

Ahora bien, se estima satisfecho ese requisito en el recurso de apelación **SUP-RAP-89/2018**, en atención a que el tercero interesado compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de la demanda de recurso de apelación que se resuelve.

Lo anterior, toda vez que, de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación, se advierte que las setenta y dos horas de publicación del medio de impugnación, transcurrieron de las doce horas del cuatro de abril a las doce horas del siguiente siete; por lo que, si el escrito de comparecencia de **Miguel Ángel Mancera Espinosa** fue presentado el cinco, resulta evidente su oportunidad.

**3. Legitimación.** El ciudadano **Miguel Ángel Mancera Espinosa** está legitimado para comparecer en el recurso, al rubro identificado, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, toda vez que aduce tener un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretenden los recurrentes, quienes como última intención solicitan se revoque el acuerdo impugnado, mientras que el compareciente pretende que se desestimen los agravios planteados en las demandas.

**4. Interés jurídico.** El referido ciudadano tiene interés jurídico para comparecer como tercero interesado, en términos del artículo 17, párrafo 4, inciso e), de la Ley de Medios, porque acude en su carácter de candidato a Senador del Congreso de la Unión por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018, postulado en la segunda posición de la lista del PAN, y pretende que se declaren infundados los motivos de agravio que los recurrentes formulan en las demandas de los recursos de apelación que se resuelven.

**d. Napoleón Gómez Urrutia.**

**1. Forma.** En el escrito que se analiza, se identifica el nombre y firma autógrafa del compareciente, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

**2. Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el tercero interesado compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación del escrito recursal **SUP-RAP-89/2018** que se resuelve, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4, de la Ley de Medios.

Lo anterior, toda vez que, de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación, se advierte que las setenta y dos horas de publicación del medio de impugnación, transcurrieron de las doce horas del cuatro de abril a las doce horas del siete posterior; por lo que, si el escrito de comparecencia de Napoleón Gómez Urrutia fue presentado el

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

mencionado siete a las once horas, de ahí que resulte evidente su oportunidad.

**3. Legitimación.** El ciudadano **Napoleón Gómez Urrutia** está legitimado para comparecer en el recurso, al rubro identificado, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, toda vez que aduce tener un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretende el PRI, quien como última intención solicita se revoque el acuerdo impugnado, mientras que el tercero interesado pretende que se declare improcedente el medio de impugnación promovido por los institutos políticos, o en su caso, se desestimen los agravios que aduce la demandante.

**4. Interés jurídico.** El referido ciudadano tiene interés jurídico para comparecer como tercero interesado, en términos del artículo 17, párrafo 4, inciso e), de la Ley de Medios, porque acude en su carácter de candidato a Senador del Congreso de la Unión por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018, postulado en la sexta posición de la lista de MORENA, y pretende que se declaren infundados los motivos de agravio que el recurrente formula en las demanda de recurso de apelación **SUP-RAP-89/2018** que se resuelve.

### **e. MORENA.**

**1. Forma.** En el escrito que se analiza, se identifica la denominación y firma autógrafa del compareciente, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

**2. Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que el tercero interesado compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la presentación de la demanda de recurso de apelación **SUP-RAP-89/2018** que se resuelve, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), en relación con el párrafo 4, de la Ley de Medios.

Lo anterior, toda vez que, de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación, se advierte que las setenta y dos horas de publicación del medio de impugnación, transcurrieron de las doce horas del cuatro de abril a las doce horas del siete de abril del año en curso; por lo que, si el escrito de comparecencia de MORENA fue presentado el seis siguiente a las once horas, resulta evidente su oportunidad.

**3. Legitimación y personería.** MORENA está legitimado para comparecer en recurso de apelación **SUP-RAP-89/2018**, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, toda vez que tiene un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretende el PRI, quien como última intención solicita se revoque el acuerdo impugnado, mientras que el referido partido político pretende que se declare improcedente el medio de impugnación promovido por los institutos políticos, o en su caso, se desestimen los agravios de la misma.

Asimismo, se tiene por reconocida la personería de Horacio Duarte Olivares, como representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, calidad que le reconoce la

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

autoridad responsable en la razón de retiro de la cédula de notificación.

**4. Interés jurídico.** MORENA tiene interés jurídico para comparecer como tercero interesado, en términos del artículo 17, párrafo 4, inciso e), de la Ley de Medios, por ser el instituto político que registró la candidatura al Senado de la República del ciudadano Napoleón Gómez Urrutia, de quien se alega ese registro, y pretende que se declare infundado el mencionado recurso de apelación.

**CUARTA. Causales de improcedencia.**

En el expediente **SUP-RAP-89/2018**, el partido político MORENA y Napoleón Gómez Urrutia en sus escritos de terceros interesados, hicieron valer causas de improcedencias, que se analizaran conforme las siguientes temáticas:

- **Actos consentidos y presentación extemporánea de la demanda.**

MORENA y Napoleón Gómez Urrutia señalan en sus escritos de terceros interesados en el **SUP-RAP-89/2018** que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, numeral 1, inciso b), de la Ley de Medios, consistente en que los actos controvertidos que dan origen al medio de impugnación se hubiesen consentido expresamente.

Lo anterior, toda vez que, en concepto de los terceros interesados el PRI, a través de su representante ante el Consejo General del INE estuvo presente en la sesión en la que la

autoridad responsable aprobó el acuerdo combatido, y que dicha representación no objetó expresamente ni hizo manifestación alguna en contra del registro de la candidatura de Napoleón Gómez Urrutia a Senador de la República por el principio de representación proporcional por el partido político MORENA, de ahí que a su consideración se actualice el consentimiento del acto reclamado.

Así, desde su perspectiva, el PRI tuvo por aceptado el acuerdo al no combatir en la referida sesión el registro de algunas candidaturas al Senado de la República que hace valer ante esta Sala Superior, por lo que, debe desecharse de plano el recurso de apelación promovido por el PRI.

Ahora bien, a consideración de esta Sala Superior es **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por los terceros interesados, toda vez que parten de una premisa incorrecta, porque no era menester del ahora recurrente hacer evidente su molestia en el momento que tuvo verificativo la aprobación del acuerdo en el que se validaron los registros de las candidaturas que combate por esta vía, aunado a que el precepto legal que invocan se refiere a aquellos actos que se hubieren consentido de manera expresa, lo cual como los propios terceros refieren, en el caso en estudio no aconteció ni en sentido favorable ni negativo.

El artículo 10, párrafo 1, inciso b), establece que los medios de impugnación serán improcedentes “cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

se hubiesen consentido expresamente, **entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley**".

De lo anterior se desprende, que el propio ordenamiento invocado describe cuando se debe tener por consentido expresamente un acto, y señala que son las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; **o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo**, dentro de los plazos señalados en esta ley.

Por lo que el hecho de que el PRI no hubiera objetado en la sesión el acuerdo respectivo no actualiza, *per se*, la manifestación expresa de su voluntad, para considerar que esté consintiendo el acto.

En efecto, para esta Sala Superior es evidente la manifestación de la voluntad de la parte actora, de estar en desacuerdo con algunos de los registros de candidaturas al Senado de la República aprobados en el acuerdo controvertido al presentar escrito recursal en su contra y, aún más cuando **éste se interpuso con la oportunidad establecida en la ley procesal**.

Ahora bien, por lo que respecta a la alegación de que el actor presentó su escrito de demanda de manera extemporánea, es decir, que el medio de impugnación que se analiza se interpuso fuera de los cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley de

Medios, también debe **desestimarse**, toda vez que no se actualiza la causal improcedencia, a saber:

MORENA y Napoleón Gómez Urrutia, en sus escritos de comparecencia advierten que el PRI tuvo conocimiento del acuerdo impugnado el veintinueve de marzo pasado y que el plazo de cuatro días para interponer el recurso transcurrió del treinta de marzo al dos de abril, por lo que, si el escrito fue presentado en la Oficialía de Partes hasta el tres siguiente, tal como consta del sello de recepción de la demanda, es incuestionable que es extemporánea la presentación del recurso.

Invocan al respecto, la jurisprudencia aprobada por esta Sala Superior bajo la clave **18/2009** de rubro **“NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. EL PLAZO PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL QUE SE CONFIGURA, CON INDEPENDENCIA DE ULTERIOR NOTIFICACIÓN (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)”**<sup>15</sup>.

Jurisprudencia que según los terceros interesados debe regir en el caso, pues debe operar la notificación automática, al encontrarse la representante del PRI presente en la sesión en que se emitió la determinación correspondiente y al tener a su alcance todos los elementos necesarios para quedar enterado de su contenido.

Sin embargo, esta Sala Superior advierte que **contrario** a lo que manifiestan, en el acuerdo INE/CG298/2018, el Consejo General del INE señaló que, si bien la sesión inició el veintinueve de

---

<sup>15</sup> Publicada en la gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 30 y 31.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

marzo, también aclara que la misma culminó el **treinta siguiente**, y que el citado acuerdo fue aprobado ese día, por lo que esta Sala Superior considera que es a partir del día siguiente a esa fecha que empezó a correr el plazo para la promoción de cualquier medio de impugnación.

En ese sentido, si el acuerdo controvertido fue aprobado el treinta de marzo, el plazo para impugnarlo transcurrió del treinta y uno de marzo al tres de abril, por lo que si de las constancias que obran en autos se advierte que el escrito recursal fue presentado el señalado tres, es evidente que fue oportuna la presentación de la demanda y, por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia invocada.

Por otra parte, cabe precisar que no pasa inadvertido que el Consejo General del INE, al rendir su respectivo informe circunstanciado en el **SUP-RAP-87/2018**, realizó diversas manifestaciones que podrían encuadrar en la causal de improcedencia de extemporaneidad en relación con la convocatoria a la sesión especial del pasado veintinueve de marzo; sin embargo, dicha convocatoria no fue señalada como un acto reclamado destacado en la presente instancia.

Lo anterior, toda vez que las inconformidades que se señalan en la demanda del PES se hacen valer como violaciones procesales que lo dejaron en estado de indefensión al no poder ejercer una adecuada defensa en contra de la emisión del acuerdo reclamado, y toda vez que las causales de improcedencia únicamente se pueden hacer valer en relación con los actos

reclamados y no respecto de los conceptos de violación, se estima que la misma es inatendible.

Habida cuenta de que el análisis de si una violación procesal trascendió de manera determinante en la emisión del acto reclamado, corresponde al fondo del asunto, por lo que se insiste en que la referida causal de improcedencia resulta inatendible.

**QUINTA. Requisitos de procedibilidad.** Este órgano jurisdiccional considera que los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 40 y 45, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

**1. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; se señala el nombre de los recurrentes, los domicilios para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que los partidos políticos apelantes aducen que les causa el acuerdo reclamado; asimismo, se advierten las firmas autógrafas de quienes promueven en su nombre y representación.

**2. Oportunidad.** Los escritos de demanda fueron presentados dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, toda vez que el acuerdo impugnado fue aprobado el treinta de marzo del año en curso, en tanto que los referidos escritos fueron presentados los días primero y tres de abril siguientes, esto es, de manera oportuna.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

**3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el PES y el PRI están legitimados, para promover los recursos en su calidad de partidos políticos. Asimismo, fueron presentados por Berlín Rodríguez Soria y Claudia Pastor Badilla, en su carácter de representantes propietarios del PES y PRI, ante el Consejo General del INE, respectivamente, esto es, cuentan con personería para interponer los medios de impugnación, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, al rendir los respectivos informes circunstanciados.

**4. Interés para interponer los recursos.** En el presente caso se cumple el requisito en análisis, puesto que de acuerdo con los criterios sostenidos por esta Sala Superior<sup>16</sup>, los partidos políticos recurrentes cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral, en tanto impugnan el acuerdo por el cual, el Consejo General del INE tuvo por registradas las candidaturas al Senado de la República presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018.

**5. Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por los recurrentes antes de

---

<sup>16</sup> Jurisprudencia 15/2000, cuyo rubro es "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES", la cual puede ser consultada en la Revista del Tribunal Electoral, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

**SEXTA. Acumulación.** Procede acumular los medios de impugnación precisados en el preámbulo de esta resolución, toda vez que, de la lectura de los escritos de demanda y demás constancias de los presentes recursos de apelación, se desprende que existe identidad en la autoridad responsable (Consejo General del INE), así como en el acto impugnado, acuerdo **INE/CG298/2018**, por el que se tuvieron por registradas las candidaturas al Senado de la República presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018.

En razón de lo anterior, atendiendo al principio de economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa, los medios de impugnación precisados en el preámbulo de esta sentencia y evitar el dictado de resoluciones contradictorias, con fundamento en los artículos 31 de la Ley de Medios; 199 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal, lo procedente es acumular el recurso de apelación **SUP-RAP-89/2018** al diverso **SUP-RAP-87/2018**, partiendo de la base de que éste último es el más antiguo de los medios que se analizan.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución, a los autos del expediente del medio de impugnación acumulado.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

### **SÉPTIMA. Estudio de fondo.**

En los medios de impugnación se reclama la resolución del INE que tuvo por aprobado el registro de las candidaturas al Senado de la República, cabe precisar que en el SUP-RAP-87/2018 se reclama la elegibilidad de Miguel Ángel Mancera Espinosa y violación en el procedimiento por parte del Consejero Presidente del INE en relación con el acuerdo reclamado, mientras que en el SUP-RAP-89/2018 se impugna la elegibilidad de Miguel Ángel Mancera Espinosa y de Napoleón Gómez Urrutia.

En ese sentido, el estudio de los agravios de las demandas se realizará en el siguiente orden: en primer lugar, se analizarán las aducidas violaciones al procedimiento por parte del Presidente del INE para emitir el acuerdo reclamado; en segundo lugar, se estudiará la elegibilidad del Miguel Ángel Mancera Espinosa, y por último la de Napoleón Gómez Urrutia.

#### **I. Violación procesal.**

##### **1. Litis.**

La **pretensión** del PES es que se revoque el acuerdo del Consejo General del INE relativo a la aprobación de las candidaturas al Senado de la República.

La **causa de pedir** del PES es que se cometieron diversas violaciones procesales que le causaron un perjuicio al no haberle proporcionado el proyecto de acuerdo que se iba a discutir en la sesión del Consejo General del INE, así como sus anexos,

dejándolo en estado de indefensión al no poder alegar diversas inconsistencias.

## **2. Violaciones procesales en la aprobación del Acuerdo Reclamado.**

El PES se duele que el Consejero Presidente del INE haya incumplido con lo previsto en los artículos 13, numeral 8 y 14, numerales 1, 2 y 4 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, en el sentido de poner a disposición de los representantes de los partidos políticos la documentación e información relativa a los temas que serían materia de discusión y debate en la sesión especial en la cual se aprobó el acuerdo impugnado, lo cual estima que la dejó en estado de indefensión.

Se estima que los agravios aducidos son **infundados**, pues de la versión estenográfica de la sesión ordinaria del Consejo General del INE, que inició el veintinueve de marzo del año en curso, se advierte que el Secretario al dar seguimiento a la sesión, solicitó al Consejero Presidente autorización para consultar si se dispensaba la lectura de los documentos que se hicieron circular previamente, y así entrar directamente a la consideración de los asuntos, a lo que el Presidente le pidió procediera a formular la consulta sobre la dispensa que proponía, la cual, después de tomada la votación se aprobó.

Lo expuesto genera convicción de que contrario a lo que argumenta el representante del PES, los documentos que contenían los asuntos a analizarse en la sesión se habían circulado previamente, ello se sostiene, porque ninguno de los

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

integrantes del Consejo General del INE expuso lo contrario, esto es, que hubiese faltando documentación para su análisis en los asuntos previamente circulados que se examinarían en esa sesión.

Además, se desprende de la propia versión estenográfica referida, que el representante del PES que intervino en dos ocasiones, tampoco hizo manifestación alguna de que hubiese faltado los proyectos de acuerdo o que no hubiera tenido acceso a algún documento que fuera necesario para tratar los temas de la sesión, y que derivado de ello, se le haya impedido ejercer su labor ante ese órgano, y menos, que con tal motivo hubiese estado imposibilitado de verificar que se reunían los requisitos establecidos en la normatividad aplicable, máxime que al momento de desahogar el punto relativo a las candidaturas al Senado, intervino para señalar que por un error involuntario, necesitaban hacer unos ajustes en una fórmula de la tercera circunscripción, en la fórmula 2, por lo que solicitó que se le concediera un término para poder hacer los ajustes que necesitaban, el cual le fue concedido, por lo que no se advierte que en algún momento hubiera quedado en estado de indefensión<sup>17</sup>.

En ese tenor, de ningún modo se vulneraron los artículos 13 y 14 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, en relación con recibir los documentos relativos a los puntos a tratar en el orden del día, porque como se ha expuesto, se infiere que

---

<sup>17</sup> La versión estenográfica de la sesión especial del Consejo General del INE, celebrada en la sala de sesiones el pasado 29 de marzo, puede consultarse en la página de Internet <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95583/CGesp201803-29-Ver-Est.pdf>, en específico las páginas 41 y 158.

contó con la información suficiente y oportuna a efecto de participar en la aprobación del proyecto de acuerdo relativo a las candidaturas al senado. De ahí que el agravio resulte **infundado**.

A mayor abundamiento, cabe precisar que el Consejo General del INE, al rendir su respectivo informe circunstanciado en el SUP-RAP-87/2018, manifestó que el proyecto del acuerdo reclamado se encontraba disponible desde el día de la notificación de la convocatoria, en el portal de colaboración del INE al que tiene acceso el representante del PES, así como que la totalidad de documentación respecto los diferentes registros de los candidatos al cargo a senador, se encontraban físicamente a su disposición en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, dado que resultaba imposible su distribución, en atención al volumen de dichas constancias.

Lo cual resulta válido en virtud de que en términos del artículo 46, inciso p), del Reglamento Interior del INE, se establece que a dicha Dirección Ejecutiva es a la que le corresponde coadyuvar con el Consejo General del INE en la revisión de las solicitudes que presentan los partidos y coaliciones respecto al registro y sustitución de candidatos a diversos puestos de elección popular, así como elaborar los Proyectos de Acuerdo correspondientes.

Además, se insiste, tocante a que no tuvo oportunidad de conocer la documentación soporte del proyecto de acuerdo que le permitieran una adecuada defensa, se trata de una situación que tampoco la hizo valer en la sesión celebrada el pasado

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

veintinueve de marzo; por tanto, si en el momento de la propia sesión intervino en dos ocasiones y en ninguna de ellas especificó la falta de entrega de documentos, sino aludió a cuestiones de otra índole, ello lleva a colegir que contó con la documentación necesaria para emitir las opiniones que expuso.

Asimismo, tal como se precisó con antelación en la Ley General Electoral se establece que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos es el área competente de llevar el control de la solicitud de registro de los candidatos; en consecuencia, los representantes de los partidos políticos pueden acudir a las correspondientes oficinas, a efecto de consultar la información que consideren necesaria e incluso solicitar alguna otra que estime necesaria.

En ese sentido, el partido no acredita que hubiese efectuado alguna solicitud de información que no le hubiese sido atendida.

En ese tenor a consideración de esta Sala Superior, con la supuesta falta de entrega de los anexos del acuerdo impugnado no se le vulneró derecho alguno, pues en este momento, se encuentra manifestando su inconformidad con el registro de Miguel Ángel Macera Espinosa pues a su consideración no resulta elegible<sup>18</sup>.

## **II. Elegibilidad de Miguel Ángel Mancera Espinosa.**

### **1. Litis.**

---

<sup>18</sup> Similar determinación se tomó al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-790/2017 y acumulado.

La **pretensión** del PES y el PRI consiste en que se revoque el acuerdo reclamado del Consejo General del INE, y en ese orden de ideas se declare que Miguel Ángel Mancera Espinosa no cumplió con los requisitos de elegibilidad.

Su **causa de pedir** se deriva de que al ocupar el cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no puede contender por el cargo a Senador de la República, en virtud de que le resulta aplicable la prohibición prevista en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución con independencia que haya sido postulado por el principio de representación proporcional.

## **2. Síntesis de agravios.**

Los motivos de disenso se pueden resumir en que los recurrentes estiman que Miguel Ángel Mancera Espinosa no acredita uno de los requisitos de elegibilidad en virtud de que se venía desempeñando como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por lo que le resulta aplicable la prohibición del artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución, en el sentido de no ser postulado al cargo de Senador en la entidad de su respectiva jurisdicción, con independencia de que se separe del cargo, en específico resulta relevante destacar que aduce:

- La aplicación de la prohibición prevista en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero de la Constitución, en el caso de la elección de Senadurías por el principio de representación proporcional.
  
- La indebida aplicación del principio *pro persona*.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

- La indebida aplicación del precedente SUP-REC-101/2018.
- La falta de separación del cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En ese orden de ideas se procederá al análisis de agravios hechos valer por los actores.

**3. Incumplimiento al requisito de elegibilidad.** Los recurrentes estiman que Miguel Ángel Mancera Espinosa no acredita uno de los requisitos de elegibilidad para ser registrado al cargo de Senador, en virtud de que se venía desempeñando como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por lo que le resulta aplicable la prohibición prevista en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución, en el sentido de que los Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México **no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de su puesto.**

Las razones por las que estiman que le resulta aplicable dicha prohibición son las siguientes:

### **3.1. La aplicación de la prohibición en el caso de los Senadores por el principio de representación proporcional.**

A juicio de los recurrentes fue incorrecto que hiciera una interpretación **literal** del artículo 55, fracción V, tercer párrafo, de la Constitución, ya que debió tomar en consideración que al ser todo el territorio nacional una sola circunscripción plurinominal, de conformidad con el diverso artículo 43 constitucional, la

Ciudad de México forma parte del estado mexicano, es decir, de la única lista plurinominal nacional, por lo que dichos candidatos son electos por cada una de las treinta y dos entidades federativas, aunado a que la votación de dicha Ciudad será tomada en cuenta a efecto de poder realizar la asignación de escaños al Senado de la República.

Por tanto, a su consideración se debe tomar en cuenta que dichos Senadores por el principio de representación proporcional también son electos por la Ciudad de México, por lo que sí le resultaba aplicable la referida prohibición, ya que de lo contrario se estaría permitiendo que fuera electo en la entidad de su respectiva jurisdicción.

El PES estima que, si la norma no realiza una distinción entre los candidatos electos por el principio de mayoría relativa y los de representación proporcional, el Consejo General del INE no tenía por qué hacerlo.

Asimismo, el PRI considera que se atenta contra el **fin** que tutela la norma, consistente en evitar que el funcionario utilice su poder político y los recursos a su disposición en su beneficio, pues contrario a lo determinado por el INE, en el caso, sí existe un conflicto de intereses, entre el deber de cumplir con su encargo como servidor público y la motivación para ser electo Senador, por lo que resulta irrelevante si renuncia al cargo, porque eso no resulta suficiente para garantizar que no utilice los vínculos y el mejor posicionamiento que tiene frente a los otros contendientes, con lo cual se compromete seriamente la transparencia del proceso electoral, pues el poder político que acumuló el servidor

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

público durante su mandato tendrá un efecto invasivo sobre las instituciones y el electorado, con independencia del principio por el cual fue postulado.

En ese sentido, el **problema** que se aduce en este apartado se reduce a una cuestión jurídica, en específico, a la manera en que debe ser interpretada la restricción constitucional prevista en el artículo 55, fracción V, tercer párrafo, que establece: “los Gobernadores y Jefe de Gobierno **no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de su puesto**”, es decir, en determinar si se trata de una prohibición genérica para cualquier candidatura al Senado, con independencia del principio por el que sea hecha la postulación, o si la norma sólo es aplicable a los contendientes inscritos por el principio de mayoría relativa.

Al respecto cabe precisar, que no existe controversia en el sentido de que el anterior enunciado normativo implica una restricción al derecho a ser votado, así como un requisito negativo de elegibilidad establecido en la Constitución para contender por el cargo de senaduría, en términos del artículo 58 constitucional.

De igual modo, tampoco existe disenso en que la finalidad de los requisitos constitucionales de elegibilidad a los que se refiere el artículo 55, fracción V, es la de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales y el de libertad de sufragio; lo anterior, toda vez que la inelegibilidad establecida para quien ocupe una Gubernatura o la Jefatura de Gobierno de la Ciudad

de México pretende evitar una situación ventajosa respecto de los demás contendientes con motivo de las actividades que desempeña, por cuestiones de mando y manejo de recursos públicos, la posible incidencia en sus subordinados o en los electores en general donde ejercen sus funciones, al poder sentir una obligación moral de emitir su voto en favor del partido y candidatos que postule a dicho servidor público.<sup>19</sup>

Ahora bien, en relación con los agravios hechos valer por los recurrentes, esta Sala Superior estima que devienen **infundados**, por las siguientes razones:

En efecto, los recurrentes señalan que si la norma no realiza una **distinción** fue incorrecto que el Consejo General del INE la efectuara; sin embargo, de la simple lectura de la norma, se advierte que en la misma sí se estableció un elemento distintivo, consistente en que los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de esta Ciudad “*no podrán ser electos en las **entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo***”, por lo que se estima que únicamente podría considerarse como una prohibición absoluta y aplicable para todos y en cualquier caso de quien aspirara a contender por el cargo de Senador, si no hubiera incorporado dicho elemento geográfico, por lo que sí existe una distinción.

Por otra parte, a fin de poder establecer el alcance de la frase “entidad de su respectiva jurisdicción” resulta relevante primero, hacer un breve desarrollo de la manera en que son electos las y

---

<sup>19</sup> Esta Sala Superior ha determinado que con el requisito de elegibilidad de ciertos gobernantes se pretende garantizar la equidad de la contienda, así como la libertad al emitir el sufragio, al respecto, véase entre otros, SUP-JRC-49/2008 y acumulado.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

los Senadores de la República, a fin de advertir la distinción entre los de mayoría relativa y los de representación proporcional, posteriormente, hacer referencia al desarrollo legislativo de la norma en estudio, y finalmente, el criterio que esta Sala Superior ha sostenido en relación con la manera en que deben interpretarse los requisitos de elegibilidad.

**a. Renovación de la Cámara de Senadores.** El artículo 40 de la Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **representativa, democrática,** laica y federal.

Por su parte el artículo 41 señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de las entidades federativas, en lo que toca a sus regímenes interiores.

De esta manera, la forma de gobierno adoptada es la de una República democrática en la que las distintas entidades se unen en una federación y el pueblo ejerce su poder soberano por medio de representantes.

Ahora bien, el artículo 49 de la Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por lo que hace al poder legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

En relación con la Cámara de Diputados, los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución establecen que el territorio nacional está dividido geográficamente para fines electorales en trescientos distritos electorales uninominales, así como cinco

circunscripciones electorales plurinominales en los que son electos los 300 diputados de mayoría relativa, esto es, uno por cada distrito electoral uninominal, y para el caso de los 200 diputados de representación proporcional, estos son electos mediante el sistema de listas regionales votadas en las circunscripciones electorales plurinominales.

En cambio, por lo que hace al Senado, en términos del artículo 56 constitucional, las 128 Senadurías se eligen de la siguiente forma: las de mayoría relativa se eligen dos por cada entidad federativa y una asignada a la primera minoría (96 Senadurías), las 32 Senadurías restantes son electas por el principio de representación proporcional en una circunscripción electoral nacional.

Ahora bien, dadas las particularidades de la materia de la controversia, resulta pertinente dilucidar el ámbito geográfico de elección de las y los senadores por el principio de representación proporcional, en relación con la referida circunscripción electoral única.

De lo hasta aquí expuesto, es posible considerar que en la elección de senadurías se pueden distinguir dos ámbitos geográficos de elección, entendidos estos como el espacio en el que los candidatos son electos, por una parte, uno que corresponde a un ámbito o circunscripción de entidad federativa, que corresponde a los de mayoría relativa y primera minoría, caso en el cual las y los ciudadanos habitantes de una determinada entidad federativa eligen a los candidatos que representarán a esa entidad en la Cámara, de conformidad con

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

las opciones que les fueron propuestas por los partidos políticos y candidatos independientes, y por otra, un ámbito territorial nacional, que corresponde a los de representación proporcional, en el que la totalidad de votos emitidos en todo el país a favor de un determinado partido político, le permite el acceso a determinadas candidaturas previamente propuestas a dicha Cámara.

En consecuencia, para el caso de las Senadurías de representación proporcional son electas en **todo el territorio nacional de conformidad con la votación total que haya obtenido el partido político** que la postula.

### **b. Desarrollo de la fracción V, del artículo 55 constitucional.**

La restricción relativa a la prohibición de que los Gobernadores fueran electos al cargo tanto de Diputado como de Senador se introdujo en la reforma constitucional de 29 de abril de 1933, y conforme a la **exposición de motivos** su finalidad era que los Gobernadores no se perpetuaran en el poder; al respecto, cabe señalar que en la discusión de la Cámara de origen se hizo referencia a que parte del motivo de esa prohibición es “que tienen en sus manos toda la fuerza que el mismo Gobierno les da para poder hacer propaganda en su favor”.<sup>20</sup>

Al respecto, resulta importante destacar que dicha prohibición fue introducida cuando únicamente existían Senadores por el principio de mayoría relativa, es decir, de forma previa a que se estableciera una circunscripción nacional para la elección de

---

<sup>20</sup> Véase la página [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_012\\_29abr33\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf)

éstos por el principio de representación proporcional, lo que ocurrió hasta 1996 con la reforma al artículo 56 constitucional<sup>21</sup>.

Por su parte, la prohibición al Jefe de Gobierno se introdujo en la reforma de 19 de junio de 2007, con la única finalidad de homologar el texto constitucional, en el dictamen de la Cámara de origen, pero en revisión, se hizo referencia a que el Jefe de Gobierno que *“con la investidura que ostenta, goza de más elementos que le pueden facilitar llevar a cabo una campaña electoral más ventajosa sobre los demás candidatos, lo cual es contrario a las aspiraciones de un país respecto a la equidad en un proceso electoral equilibrado y transparente. Por lo que es aceptable esta modificación debido a la equidad en la contienda política en los procesos electorales”*.

**c. Interpretación de los requisitos de elegibilidad.** En relación con el **tipo de interpretación** que debe aplicarse cuando se analizan restricciones al derecho a ser votado, esta Sala Superior ha considerado que deben interpretarse de forma limitativa y no es posible extenderlas a otros casos por analogía, mayoría de razón, o mediante la utilización de algún otro método de interpretación, como el sistemático o funcional, para justificar la aplicación de restricciones a diversos supuestos de los establecidos por el constituyente federal.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Puede consultarse la página [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_136\\_22ago96\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf). Cabe precisar que, en el caso de diputados federales, el principio de representación proporcional se introdujo en el artículo 54 constitucional con la publicación del Decreto de reforma de 22 de junio de 1963.

<sup>22</sup> Sobre el tema puede consultarse, entre otros, el SUP-JRC-686/2015, así como véase la Tesis LXVI/2016, **“SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL”**, la cual puede consultarse en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 133 y 134.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Asimismo, la interpretación siempre debe hacerse en la forma más favorable para el ejercicio del derecho fundamental de participación política, o bien, acudir a la interpretación más restringida cuando pretendan establecer limitaciones a algún derecho fundamental; lo anterior, toda vez que de considerar lo contrario, implicaría realizar una interpretación restrictiva o extensiva de una causa de inelegibilidad lo que vulneraría el derecho a ser votado, así como sería opuesto al principio *pro persona* previsto en el artículo 1° de la Constitución.<sup>23</sup>

**d. Conclusiones.** Conforme a los apartados desarrollados, se advierte que dicha restricción sólo está prevista para la elección que corresponde al ámbito territorial en el que desempeña la función de la gubernatura o la jefatura de Gobierno, que es una entidad federativa, por lo que a consideración de esta Sala Superior, corresponde sólo a la elección por el principio de mayoría relativa, cuyas candidaturas compiten en una determinada entidad federativa a fin de colocarse en la preferencia electoral y obtener el voto que le permita ganar la elección y acceder al órgano legislativo.

Y no así para las candidaturas postuladas por el principio de representación proporcional, que son electas en todo el territorio nacional, no compiten con candidatos específicos a fin de obtener el voto que les permita ganar la elección, pues su acceso al órgano legislativo derivará de la votación total que obtenga en todo el país el partido político que las postuló.

---

<sup>23</sup> Véase la tesis XXVI/2012 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es "PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, página 659.

Robustece dicha conclusión, el que la restricción haya sido establecida sin tomar en cuenta a las Senadurías por el principio de representación proporcional, en tanto que aún no se regulaba su existencia, esto es, fue introducida atendiendo a que los Gobernadores tienen todos los recursos para hacer propaganda a su favor, lo cual fue reiterado en la reforma en que se incorporó al Jefe de Gobierno, en tanto que el mismo goza de elementos que le pueden facilitar llevar a cabo una campaña electoral más ventajosa sobre las demás candidaturas.

En ese sentido, el Constituyente agregó una circunstancia de lugar como parte de la prohibición a los Gobernadores y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, es decir, lo acotó a la entidad federativa que gobierna, a fin de garantizar que no utilicen su influencia para obtener un cargo en el Congreso de la Unión, sin considerar necesario el establecimiento de una prohibición absoluta, pues su jerarquía no puede abarcar un territorio que no se encuentra bajo su tutela.

De ahí que se infiera que efectivamente la restricción pretende tutelar la equidad en las campañas electorales en relación con las y los restantes candidatos con los que se compite por la obtención del voto.

Sin que obste a lo anterior, el que las y los candidatos por el principio de representación proporcional también tienen derecho a realizar campaña en todo el territorio nacional<sup>24</sup>, pues como ya

---

<sup>24</sup> Sobre el tema véase la Jurisprudencia 33/2012, cuyo rubro es "**CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PUEDEN REALIZAR ACTOS DE CAMPAÑA EN PROCESOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)**", la cual puede ser consultada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 12 y 13.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

se dijo, estos no se encuentran compitiendo respecto a otros candidatos concretos o con relación a una porción territorial determinada, sino que son electos en función de la votación total que se emita a favor del instituto político que los propuso en todo el territorio nacional.

Por lo tanto, al igual que como lo consideró el Consejo General del INE, se concluye que dicha restricción se encuentra dirigida únicamente a los candidatos por el principio de mayoría relativa y respecto de la entidad federativa que gobiernan.

A mayor abundamiento, cabe señalar que los recurrentes estiman que al ser la Ciudad de México parte de esa circunscripción plurinominal, se debe considerar que también son elegidos por dicha entidad federativa, o bien, que la votación emitida en la señalada Ciudad trasciende para lograr su asignación, con lo cual estiman que se acredita la causa de inelegibilidad, ya que de lo contrario se estaría permitiendo que fuera electo en la entidad donde ejerce su jurisdicción.

Sin embargo, a concepto de esta Sala Superior no es posible admitir la interpretación que propone, toda vez que se estaría realizado una interpretación extensiva de una causa de inelegibilidad, lo cual, como ya se dijo, vulnera el derecho a ser votado, pues la restricción de que no podrán ser electos en la entidades federativas de su respectiva jurisdicción -una sola entidad-, se ampliaría a no poder ser electo en alguna de las treinta y un entidades restantes donde no ejercen jurisdicción, ni en su unidad como territorio nacional, lo cual resultaría desproporcional.

Sobre el tema, se estima que, en el caso de la elección de los Senadores por el principio de representación proporcional, en el que la candidatura no es por un Estado en particular, al ser una sola circunscripción que abarca a todo el territorio mexicano, encuentra similitudes con la elección del Presidente de la República, que también es a nivel nacional y respecto de la cual no existe la prohibición de que los Gobernadores o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México puedan contender por el cargo.

Tomando en consideración lo anterior, tampoco se comparte la manifestación en el sentido de que el permitir su elegibilidad atenta contra el fin tutelado de equidad en la contienda y libertad de sufragio, ya que a su consideración al ser el Jefe de Gobierno de la entidad en la que residen los poderes de la Unión, su impacto abarca a todo el territorio nacional; toda vez que ello equivaldría a hacer una interpretación extensiva de la norma al darle ese alcance únicamente para el Jefe de Gobierno, lo cual está proscrito, habida cuenta de que como se ha insistido, los candidatos por el principio de representación proporcional no se encuentran contendiendo con otros candidatos en una entidad federativa determinada, sino son electos en todo el territorio nacional y su asignación es con base en la votación total obtenida por el partido político que los postulo y a partir de la lista nacional correspondiente.

En consecuencia no se advierte una razón concreta por la que se pueda considerar que ejerce presión en el electorado en todo el territorio nacional, y en última instancia la imparcialidad en el uso de los recursos públicos por parte de los diversos servidores

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

se encuentra protegida a través del marco normativo aplicable que contiene una serie de dispositivos y herramientas que tienen como propósito que no se vulnere dicho principio y por ende, su finalidad es la de generar y garantizar la equidad en la contienda. Por ejemplo:

- El artículo 41 constitucional prohíbe difundir propaganda gubernamental durante los periodos de campaña.
- El artículo 134 constitucional establece como obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos. De igual forma, se prohíbe la promoción personalizada de los servidores públicos.
- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>25</sup> en el artículo 449 establece como infracción de los servidores públicos la utilización de programas sociales y de sus recursos con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.
- La Ley General de Partidos Políticos en el artículo 54 prohíbe las aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos y candidatos por parte de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de todos los niveles de gobierno.

---

<sup>25</sup> En adelante LEGIPE.

Atendiendo a lo expuesto, tal y como se adelantó, resultan **infundados** los agravios hechos valer por la parte actora.

### **3.3. La indebida aplicación del principio *pro persona*.**

El PES y PRI refieren que no debió ser aplicado el principio *pro persona*, ya que éste obliga a los órganos con facultades jurisdiccionales a realizar la interpretación más favorable a la persona, pero solamente ante la ausencia de una norma prohibitiva; sin embargo, desde su perspectiva en el caso concreto sí existe una norma que claramente, declara inelegible a los titulares del ejecutivo local para acceder a una senaduría.

Aunado a lo anterior, el PES estima que la autoridad pretendió garantizar el derecho a ser votado de Miguel Ángel Mancera Espinosa, y para ello el Consejo General del INE invoca diversas disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin embargo, no tomó en cuenta que los candidatos registrados bajo el principio de representación proporcional no son votados en lo individual.

En ese sentido refiere que los electores no tienen derecho a participar en la integración de la Lista Única Nacional que cada partido político presenta ante el INE para su registro ni derecho a decidir a la persona que obtiene un escaño en el Senado de la República por el principio de representación proporcional, pues en términos del artículo 21 de la LEGIPE se trata de una asignación y no de una elección; en consecuencia, estima que no se puede concluir que es un ejercicio del derecho a ser

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

votado, máxime que quien asigna los espacios en comento, es la propia autoridad electoral.

También estima el PES que la interpretación y la aplicación del principio *pro persona* no es ilimitada ni con plena libertad, sino que se deben ponderar los derechos de todas las personas que puedan verse involucradas o afectadas por los actos de autoridad, es decir, no puede válidamente constreñirse a beneficiar a quien solicite su aplicación, sino que se debe hacer un análisis global y puntual de todo el entorno.

Ante esto, señala que el criterio adoptado por el INE sirve de base para afectar los derechos humanos de los pobladores de la capital del País, que de esta manera se ven imposibilitados a exigir sus principales reclamos.

Por lo anterior, el PES considera que es mayor la afectación que sufre el grueso de la población de la Ciudad de México, con la aprobación de la candidatura de Miguel Ángel Mancera Espinosa al Senado de la República por el principio de representación proporcional, que la que pudiera resentir él por no otorgarle su registro, por lo que debería declararse improcedente la aplicación del principio *pro persona* en su favor.

En principio resulta relevante señalar que conforme al apartado que antecede, en el cual se determinó que el requisito de elegibilidad no le resultaba aplicable a los candidatos al Senado por el principio de representación proporcional, resultaría innecesario realizar una interpretación conforme al principio *pro persona*; no obstante, ello, y atendiendo que el Consejo General

del INE sí realizó dicha interpretación, se estima pertinente dar contestación a los agravios.

En ese sentido, se estima que dichos motivos de disenso devienen **infundados** por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, parten de una premisa incorrecta al considerar que la interpretación *pro persona* sólo debe realizarse por autoridades jurisdiccionales, porque el mandato de optimización previsto en el artículo 1° constitucional, incluye a todas las autoridades, por lo que el Consejo General del INE no sólo cuenta con la atribución para realizar una interpretación más favorable respecto a normas que guarden relación con un derecho humano, sino que la Constitución se lo mandata<sup>26</sup>.

Adicional a ello, los recurrentes parten de una premisa incorrecta, en el sentido de que no se podía aplicar el principio *pro persona* al existir una norma prohibitiva; sin embargo, como ya fue analizado en el apartado que antecede, dicha norma no resultaba clara ni expresa en la prohibición respecto a los candidatos al Senado por el principio de representación proporcional, pues contenía una precisión en cuanto a su aplicación consistente en que “*en la entidad de su respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo*” por lo que resultaba válido que se utilizara el principio *pro persona* para determinar el sentido de la norma, al no existir la prohibición genérica o expresa en relación con los Senadores por el principio de representación proporcional.

---

<sup>26</sup> Tal obligación ha sido referida por esta Sala Superior en diversas sentencias, tales como las dictadas en los expedientes SUP-JDC-9167/2011, SUP-JDC-1288/2015, entre otros.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Tampoco les asiste la razón a los actores en cuanto que los candidatos registrados bajo el principio de representación proporcional no son electos por la población, sino que se trata de una asignación por la propia autoridad por lo que estiman que no se afecta el derecho a ser votado de Miguel Ángel Mancera Espinosa; lo anterior, toda vez que contrario a su dicho, del artículo 56 de la Constitución se advierte que la Cámara de Senadores se integra por Senadurías electas por la ciudadanía, bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Al respecto, cabe precisar que el principio de representación proporcional en el ordenamiento constitucional mexicano, constituye la vía adecuada para asegurar que en el desarrollo de la democracia representativa, se materialice otro de los principios democráticos de trascendental importancia en los Estados constitucionales y democráticos que es el pluralismo político, puesto que los representantes electos al amparo de dicho principio, aseguran la concurrencia de la participación del mayor número posible de corrientes y minorías políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, permitiendo con ello de modo concomitante, atemperar la integración absoluta de los cuerpos parlamentarios que se puede producir en un sistema en el que solamente opera el principio de asignación de espacios parlamentarios por el modelo de mayoría simple.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Véase la jurisprudencia P./J. 70/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS", la cual puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VIII, noviembre de 1998, página 191.

En ese mismo orden de ideas, esta Sala Superior ha considerado que la implementación del principio de representación proporcional al régimen democrático-representativo, **se materializa por conducto del derecho al sufragio en ambas vertientes –a votar y ser votado–**, en tanto que la asignación de las curules a cada partido político se realiza de modo proporcional al número de votos emitidos en su favor, por lo que, se asegura que los institutos políticos que aun cuando no hayan obtenido el triunfo en las elecciones, muestren una representatividad importante en las preferencias del electorado, sí cuenten con representantes que asuman el cargo como expresión del pluralismo político.<sup>28</sup>

En este orden de ideas, contrario a lo argumentado por los recurrentes, si bien la asignación concreta de las senadurías de representación proporcional corresponde a la autoridad administrativa electoral, ello es a partir del resultado de la votación obtenida por cada partido político y a partir de la correspondiente lista nacional que fue registrada para esa elección ciudadana.

Por otra parte, deviene **inoperante** el agravio relativo a que resultaba improcedente la interpretación *pro persona* en tanto que el Consejo General del INE fue omiso en analizar que existía otro derecho en juego de mayor relevancia al de ser votado de Miguel Ángel Mancera Espinosa, que a su consideración es el derecho de los ciudadanos de la Ciudad de México en cuanto a que el gobernante por el que votaron continúe en el cargo, a efecto de exigirle ciertas responsabilidades.

---

<sup>28</sup> Véase al respecto la resolución del recurso de reconsideración SUP-REC-95/2017 y acumulados.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Ello, porque en el caso no se está ante un conflicto auténtico entre derechos fundamentales, sino a la forma en que debe interpretarse una restricción o un requisito de elegibilidad o registro de candidatos a cargos de elección popular.

El hecho de que se haga una interpretación menos restrictiva, como variable del principio *pro persona*, de dicho requisito, no implica que ello se traduzca en la violación a los derechos del electorado que habría votado por el ciudadano Miguel Ángel Mancera Espinoza en un proceso electoral anterior, sino de una situación derivada del propio ordenamiento jurídico; esto es del cumplimiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos político-electorales de un ciudadano.

Al no tratarse de un auténtico conflicto entre derechos humanos, sino a una situación de una persona frente al ordenamiento jurídico, resulta **inoperante** el agravio hecho valer en el sentido de que el Consejo General fue omiso en considerar que había otro derecho en juego, puesto que no existe un derecho en abstracto de la ciudadanía a que los gobernantes se mantengan en el ejercicio de su encargo.

El deber de concluir el encargo para el que fueron elegidos los gobernantes no está reconocido como una restricción y, por regla general, las limitantes a los derechos humanos deben estar previstas expresamente.

En ese sentido, si bien el Consejo General del INE consideró el derecho a ser votado de Miguel Ángel Mancera Espinosa, sin valorar si existía otro derecho en juego, lo cierto es que el

derecho que alegan los partidos es el derecho de las personas que votaron por él, a que continúe gobernando y se haga responsable de distintas circunstancias que refieren, de lo que se advierte que no se reclaman exactamente los mismos derechos, sino distintos, por lo que sí resultaba posible aplicar el principio *pro persona* buscando maximizar el derecho a ser votado de Miguel Ángel Mancera Espinosa, de ahí que se desestime el agravio.

#### **3.4. La Indebida aplicación del precedente SUP-REC-101/2018.**

Los recurrentes mencionan que en el caso no resultaba aplicable el criterio aprobado por esta Sala Superior al resolver el SUP-REC-101/2018, en el que se analizó la prohibición a los presidentes municipales de Nuevo León para ser electos en los distritos donde ejercen autoridad, y donde se determinó que dicha limitación sólo era aplicable a la elección por el principio de mayoría relativa; lo anterior, toda vez que, en principio se trata del Jefe de Gobierno que pretende acceder al Senado, segundo, porque la legislación local sí permite el acceso al cargo con un plazo de separación, cuestión contraria a la limitación de los candidatos al Senado de la República la cual subsiste incluso si se separan de manera definitiva del cargo, y tercero, porque el referido artículo 55 constitucional utiliza el término “entidad”, el cual aplica para fines electorales, así como para otros de índole administrativa, con lo cual no cabe hacer una interpretación en el sentido de que ese término fue empleado por el constituyente únicamente para fines electorales, para especificar que es la

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

demarcación donde se eligen a los Senadores por el principio de mayoría relativa.

El presente motivo de disenso resulta **ineficaz** en virtud de que, en primer lugar, no fue el fundamento o motivo por el cual el Consejo General del INE determinó que a los candidatos al Senado por el principio de representación proporcional no les resultaba aplicable la restricción bajo análisis, pues como se explicó la razón fundamental fue que de la lectura del artículo 55, fracción V, párrafo tercero constitucional, no se advertía que estableciera una prohibición expresa a los candidatos por el principio de representación proporcional, por lo que conforme a una interpretación *pro persona*, a la cual están obligadas todas las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones, se debería maximizar el derecho a ser votado y considerar que era procedente la solicitud de registro de Miguel Ángel Mancera Espinosa como candidato al cargo de Senador de la República.

En efecto, la propia autoridad responsable señaló que *“para robustecer el razonamiento sostenido por esta autoridad, debe tenerse en cuenta la ratio essendi del criterio adoptado por la Sala Superior del TEPJF al resolver el expediente SUP-REC-101/2018”*, es decir, el Consejo General del INE utilizó el precedente que refiere la parte actora, como un criterio orientador, por estimar que la razón de la decisión resultaba similar, sin que ello implicará que se tratarán de casos idénticos.

Lo anterior resulta válido, en tanto que los criterios o precedentes aislados de este Tribunal Electoral, si bien no resultan obligatorios para las autoridades electorales, sí representan un

carácter orientador, por lo que pueden ser utilizados como respaldo del argumento que sirva para la solución de la controversia, siendo suficiente la cita de las consideraciones que soportan la decisión.<sup>29</sup>

Aunado a lo anterior, y contrario a lo que afirman los partidos recurrentes, a consideración de esta Sala Superior la cita del precedente de mérito sí resulta aplicable, por cuanto a cómo se deben interpretar las normas respecto a las restricciones que prevén, ello con independencia de que se trate de servidores públicos que aspiran a ocupar otro cargo de elección popular por el principio de representación proporcional a la luz de determinados requisitos de elegibilidad.

De igual modo, resulta incorrecta la consideración de que no resultaba aplicable el criterio en cuanto a que la legislación del precedente sí permite su acceso con previa separación, mientras que la norma constitucional establece que incluso separándose de manera definitiva no podrán tener acceso al cargo; porque en ambos casos se analizó si existía restricción y si en su caso resultaba exigible; determinándose que no existía tal limitante en la postulación de candidatos por el principio de representación proporcional.

Finalmente, en relación con que no resulta aplicable en cuanto que no existe certeza que la palabra “entidad”, prevista en el artículo 55, fracción V, tercer párrafo, de la Constitución sea

---

<sup>29</sup> Sobre el tema, véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 195/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es “**TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD**”, la cual puede ser consultada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 778.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

utilizada como sinónimo de demarcación, sino que podría referirse a una institución o dependencia, también se estima ineficaz la argumentación, ya que de la lectura integral del enunciado normativo que establece “*no podrán ser electos en las entidades de su respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo*”, sí se infiere que entidad es equivalente a entidades federativas; aunado a ello, a lo largo de la Constitución en numerosas ocasiones se hace referencia a las entidades federativas como los Estados y de la Ciudad de México, entre otros, en el capítulo de las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, así como en quiénes son partes en las controversias constitucionales, por lo que a consideración de esta Sala Superior no genera duda el que de la lectura de la porción normativa en relación con el ejercicio de una jurisdicción y el tratamiento constitucional, se pueda entender a entidad federativa de manera diversa a como uno de los Estados que integran la Federación, respecto de los cuales se eligen a los senadores por el principio de mayoría relativa.

A mayor abundamiento, cabe resaltar que, en las propias demandas, los recurrentes en diversas ocasiones ocupan entidad como entidad federativa.

Por todo lo anterior, como se adelantó, dicho agravio resulta **ineficaz**.

### **3.5 La falta de separación del cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.**

El PES se duele que el Consejo General del INE no haya tomado en cuenta que no se encuentra plenamente acreditado que Miguel Ángel Mancera Espinosa se haya separado del cargo, pues el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal -aplicable al caso-, prevé tres mecanismos para que el Jefe de Gobierno de la ahora Ciudad de México se separe del cargo, que es la remoción, la renuncia y una licencia hasta por ciento veinte días naturales.

Al respecto señala que dicho candidato: **a)** no ha sido sujeto a algún procedimiento de remoción; **b)** no se tiene certeza que haya presentado su renuncia ante la Asamblea Legislativa, aunado a que a su consideración, la misma resultaría improcedente al no tratarse de una “causa grave”, requisito necesario para concederla, y **c)** tampoco existe certeza de que hubiera solicitado licencia de ciento veinte días, y en caso de haberla presentado, a su consideración, la misma no surte efectos hasta que sea aprobada por la Asamblea Legislativa, habida cuenta de que la misma le resulta insuficiente para cumplir el requisito de elegibilidad, que es encontrarse separado durante todo el proceso electoral, además de que se podría generar hasta una posible simultaneidad de cargos, por todo ello, estima que jurídicamente continúa fungiendo como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por lo cual no se puede tener por cumplido el principio de elegibilidad.

Finalmente, el PES considera que tal criterio lleva al absurdo de permitir que los Gobernadores y el Jefe de Gobierno pueden participar como candidatos al Senado de la República por el

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

principio de mayoría relativa, siempre y cuando no sea postulado en la entidad federativa que gobierna, o bien, por el principio de representación proporcional, y poder permanecer en su cargos durante todo el proceso electoral, puesto que no existe una disposición expresa, ni en la Constitución ni en la LEGIPE, que les exijan separarse del cargo, lo cual propicia un mayor riesgo de obtener ventajas indebidas, ya que podrían disponer a su libre arbitrio de los recursos humanos, materiales y financieros que están bajo su administración.

Los referidos agravios devienen **ineficaces**, pues como ya fue precisado en las líneas que anteceden la causa de inelegibilidad prevista en el artículo 55, fracción V, tercer párrafo, de la Constitución relativa a que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no puede ser electo en la entidad de su respectiva jurisdicción durante el periodo de su encargo, **aun cuando se separe definitivamente de su puesto**, no le resulta aplicable cuando contiende por una senaduría por el principio de representación proporcional.

Adicional a ello, al no estar previsto dicho supuesto de manera específica, ni advertirse un plazo concreto respecto del cual se tuviera que computar su separación, a fin de no realizar una interpretación restrictiva de la norma, se determina que tampoco le resulta exigible que se separe de su cargo.

Lo anterior, sobre la base de que la restricción a los derechos humanos, entre los que se encuentran los político-electorales únicamente pueden restringirse a partir de la existencia de limitantes expresas, por lo que las causas de inelegibilidad

deben encontrarse previstas, por lo que de ninguna forma se pueden construir por analogía o mayoría de razón, pues determinarlo de esa forma generaría que se incumplan con las obligaciones previstas en el 1° constitucional.

En consecuencia, al existir un marco normativo aplicable que contiene una serie de dispositivos y herramientas que tienen como propósito generar y garantizar la equidad en las contiendas de frente al poder que representa el ejercicio de un cargo público, debe observarse, por lo que no es viable imponer mayores requisitos que los previstos en la norma, máxime cuando esto tiene como finalidad restringir un derecho como lo es el de ser votado<sup>30</sup>.

A partir de lo expuesto, es que esta Sala Superior considera que el registro como candidato al cargo de Senador de la República de Miguel Ángel Mancera Espinosa, aprobado por el Consejo General del INE en el acuerdo controvertido, es conforme a Derecho, por lo que lo procedente es **confirmarlo**.

### **III. Elegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia**

#### **1. Litis.**

La **pretensión** del PRI consiste en que se revoque el acuerdo reclamado del Consejo General del INE, por cuanto haber otorgado a Napoleón Gómez Urrutia el registro como candidato al cargo de Senador por el Principio de Representación

---

<sup>30</sup> Mismo criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-101/2018.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Proporcional postulado por Morena, al considerar que no cumple con los requisitos de elegibilidad.

Su **causa de pedir** se deriva de que a su consideración no acreditó una residencia mínima de seis meses en el territorio nacional, el certificado de nacionalidad mexicana resulta insuficiente para acreditar su renuncia a la nacionalidad canadiense y la credencial para votar de residente en el extranjero le permite votar, pero no ser votado en el territorio nacional.

### **2. Síntesis de agravios.**

El PRI hace valer que indebidamente el Consejo General del INE le otorgó el registro, no obstante que:

1. No cumple con el requisito de elegibilidad de únicamente ser mexicano al contar con otra nacionalidad.
2. No cumple con el requisito de elegibilidad de residencia.
3. Cuenta con credencial para votar de residente en el extranjero.

#### **A. Napoleón Gómez Urrutia no cumple con el requisito previsto en el artículo 32, párrafo 2 constitucional**

El partido actor hacer valer que conforme al artículo 3 de la Ley de Nacionalidad y el artículo 36 de la Ley de Migración, establecen como uno de los documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, el certificado respectivo; el cual conforme los numerales 16 y 17 de la primera normatividad mencionada, se expide a petición de la parte interesada, cuando

se quiera acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad y del mismo se puede desprender si se cuenta con otra nacionalidad y si es su deseo renunciar a esa otra.

En ese contexto, el partido afirma que en los casos de nacionalidad múltiple se advierte la posibilidad de que una persona pueda renunciar a una de ellas por voluntad propia, siempre y cuando siga los procedimientos que el propio Estado otorgante de esa nacionalidad le indique, ya que la misma no se pierde de facto, o por una simple manifestación de voluntad de no querer continuar con ella, a su consideración, si no se realiza el procedimiento que cada Estado tiene previsto para la pérdida de registro, no se pierde esa calidad.

El partido actor afirma, que del contenido de los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, así como 11, 12 y 13 de su Reglamento, se puede arribar a que la renuncia expresa de otra nacionalidad como mecanismo para obtener el certificado respectivo, sólo sirve para el supuesto de nacionalidad “atribuida”, por un estado extranjero como consecuencia de sus normas de nacionalidad y no para los casos de nacionalidad adquirida por solicitud y gestión expresa del individuo.

Refiere el partido, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 32, párrafo segundo de la Constitución se prescribe una restricción relativa a que para el ejercicio de los cargos y funciones se requiera ser mexicano por nacimiento, reservándose esa calidad a quienes no adquieran otra nacionalidad.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

En ese sentido, el partido actor afirma que las personas que aspiren al Senado de la República deben contar únicamente con nacionalidad mexicana. Al respecto, invoca la sentencia dictada en el SUP-JDC-1171/2017 promovido por Niurka Alba Saliva Benítez en el que se determinó que una mexicana naturalizada no puede ser candidata al Congreso de la Unión, por incumplir con el requisito constitucional de contar con nacionalidad mexicana por nacimiento.

El accionante precisa que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, y la finalidad de lo que prescribe es asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales.

En ese contexto, el partido actor afirma que no le asiste la razón al Consejo General del INE, al considerar que con la presentación del Certificado de Nacionalidad Mexicana en donde se advierte la renuncia de Napoleón Gómez Urrutia a la nacionalidad canadiense se cumple con el requisito dispuesto por el artículo 32, párrafo 2 constitucional.

Afirma que el Certificado de Nacionalidad Mexicana que presentó resulta insuficiente para acreditar que renunció a la nacionalidad canadiense que adquirió, pues a su consideración debe presentar una constancia de la que se desprenda que efectuó el trámite administrativo previsto por el estado otorgante para que efectivamente ya no cuente con esa calidad.

A partir de ello, refiere el partido que Napoleón Gómez Urrutia aún está subordinado a un estado extranjero, pues el trámite efectuado en términos del artículo 16 de la Ley de Nacionalidad a su consideración no resulta suficiente para afirmar que no cuenta con un vínculo con otro estado extranjero.

Considera que el Certificado de Nacionalidad Mexicana es un documento del que se desprende que cuenta con esa calidad y que se ha adquirido otra, pero no debe considerarse como un documento válido para la pérdida de la adquirida.

En ese tenor, presuntamente el partido explica el procedimiento que debe llevarse a cabo ante el Estado Canadiense para renunciar a esa nacionalidad, afirmando que se trata de un proceso administrativo que se encuentra sujeto a determinados pasos y tiempos, concluyendo con una decisión de la autoridad que puede ser en el sentido de expedir el certificado de renuncia o una carta de rechazo.

A partir, de lo anterior, el PRI considera que Napoleón Gómez Urrutia realizó una aparente declaración unilateral “renunciado a la nacionalidad canadiense”; sin embargo, afirma que no tiene efecto alguno para renunciar a otra nacionalidad distinta a la mexicana, pues no tiene validez ni vinculación para el Estado extranjero, de ahí que afirme que el ciudadano controvertido no cumple el requisito previsto en el artículo 32, párrafo 2 constitucional.

Adicionalmente, el partido actor refiere que la racionalidad de lo requerido en el señalado artículo constitucional es regular el

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

ejercicio de los derechos que la ley otorga a los mexicanos que poseen otra nacionalidad y evitar conflictos por esa condición particular, por lo que, en el caso, afirma que existe un conflicto de interés derivado de la doble nacionalidad que ostenta Napoleón Gómez Urrutia.

Por lo expuesto, solicita que se revoque el acuerdo impugnado en la parte relativa Napoleón Gómez Urrutia con la finalidad de que se cancele su postulación en la lista de candidatos y candidatas al Senado de la República por el principio de representación proporcional presentada por MORENA.

**B. Napoleón Gómez Urrutia no cumple con el requisito de residencia previsto en el artículo 55, fracción III, párrafo segundo constitucional**

El partido actor hace valer que Napoleón Gómez Urrutia como candidato al cargo de Senador por la vía plurinominal, le causa agravio, porque considera que vulnera los principios de legalidad, certeza y objetividad, en relación con la violación a los artículos 55 y 58 de la Constitución.

Afirma que, para ocupar el citado cargo, es necesario reunir el requisito de ser originario de alguna de las entidades federativas que comprende la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella, pero, en ambos casos, deberá contar con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de su celebración, lo que, en el caso, refiere que no se cumple.

En ese contexto, refiere que es un hecho conocido que el candidato registrado tiene más de 12 años sin residir en el país,

por lo que no cuenta con residencia efectiva, por lo que no ha residido en alguno de los estados que comprenden la circunscripción por la que fuere postulado, por lo que tampoco cumple con la vecindad.

Con relación al tema, el partido actor reseña la opinión de esta Sala Superior vertida en el SUP-OP-12/2015.

El PRI indica que la Constitución prevé que para estar en las listas de las circunscripciones plurinominales como candidato, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que se celebre aquella, es decir, tener una residencia efectiva mayor a seis meses inmediatamente anteriores, pues ese plazo permite presumir que se generó una relación entre el representante y la comunidad, el conocimiento del primero del entorno político, social, cultural y económico, que permite identificar las necesidades, prioridades y problemáticas a fin de atenderlas y generar los mayores beneficios a las comunidades que integran la circunscripción.

En ese contexto, es que estima que el Consejo General del INE indebidamente concluyó que Napoleón Gómez Urrutia cumplía con el requisito previsto en el numeral 55 constitucional.

Afirma que conforme al artículo 461 de la LEGIPE, los hechos notorios pueden ser invocados para acreditar una circunstancia en particular, como lo es, en el caso, la falta de residencia efectiva del ciudadano controvertido, por más de seis meses en

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

territorio nacional anteriores a la fecha de la elección que se llevará a cabo el siguiente primero de julio.

Refiere el partido actor que, si se considera necesario corroborar el hecho notorio que se invoca, con sustento en notas periodísticas en las que se reconoce públicamente esa circunstancia, solicita que atendiendo a lo previsto en el artículo 4° de la LEGIPE, se requiera a las autoridades competentes - Instituto Nacional de Migración-, la documentación relacionada con la situación migratoria de Napoleón Gómez Urrutia respecto a sus probables ingresos al país en los últimos seis meses.

**C. Napoleón Gómez Urrutia no cumple con el requisito de contar con credencial de elector, pues la presentada es de residente en el extranjero**

El partido actor afirma que en los artículos 329 a 356 de la LEGIPE, se regula el voto de los mexicanos en el extranjero.

En ese sentido, refiere que de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de dichos preceptos y del diverso 10 de ese ordenamiento, se puede concluir que el reconocimiento del derecho fundamental del voto de los mexicanos que residen en el extranjero únicamente se constriñe a la modalidad del voto activo, es decir, el derecho a votar, en el caso, para Presidente de la República, Senadurías, y Titulares del Poder Ejecutivo de los Estados; en consecuencia, no se contempla el derecho a ser votado para los ciudadanos residentes en el extranjero.

Precisa que los artículos 55 y 58 constitucionales, establecen como requisito indispensable que se cuente con residencia

efectiva por más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, lo cual delimita el ámbito de reconocimiento del derecho a ser votado, a la circunstancia de que efectivamente el ciudadano se encuentre en el territorio nacional.

Refiere el partido actor, que, debido a la residencia por más de doce años en Canadá, Napoleón Gómez Urrutia solicitó y le fue expedida una credencial para votar con fotografía en el extranjero, por lo que a su estima es claro que no puede ejercer su derecho al voto pasivo, únicamente el activo.

En ese contexto, afirma que, al estar inscrito en el listado nominal de residentes en el extranjero, sólo puede ejercer su derecho a voto activo, y únicamente lo puede hacer desde el extranjero.

También, el PRI indica que la finalidad de que se expida una lista específica y se reconozca ese régimen de derecho al voto en el extranjero, es para dotar de certeza y seguridad jurídica al proceso electoral y al sistema e instituciones electorales, así como para dar confiabilidad al voto y a los mecanismos que lo hacen efectivo y eso solo se logra delimitando el derecho a voto activo con que cuentan los residentes en el extranjero.

Afirma el partido actor, que es incuestionable que Napoleón Gómez Urrutia no cumple con el requisito de elegibilidad para ser postulado como candidato al Senado, toda vez que al encontrarse en el extranjero, el trámite para la obtención de su credencial de elector no lo efectuó en el territorio nacional, lo que lo deja fuera de la posibilidad legal para ser registrado como

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

candidato, ya que el derecho a ser votado, según el dicho del actor no le corresponde, al sólo aparecer en el listado nominal de mexicanos residentes en el extranjero, lo cual incluso lo inhabilita para ejercer su derecho a votar en territorio nacional, por lo que tampoco puede ser votado.

Por último, el partido solicita que se ordene al INE que a partir de un nuevo análisis de los requisitos de elegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia se requiera a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre su estatus migratorio, que se solicite al Gobierno de Canadá información sobre la nacionalidad adquirida de dicho ciudadano, y cuáles son los requisitos para perderla, que se requiera al candidato controvertido y a MORENA para que exhiban documentación idónea para acreditar fehacientemente la renuncia a la nacionalidad canadiense; ello a fin de que se determine que no satisface los requisitos de elegibilidad que la Constitución exige.

Evidenciados los motivos de inconformidad planteados por el partido actor, resulta importante contar con las consideraciones del acuerdo controvertido.

### **3. Consideraciones del acuerdo impugnado.**

El Consejo General del INE, al analizar la procedencia del registro de **Napoleón Gómez Urrutia**, consideró que la misma resultaba procedente con base en las siguientes razones:

- Napoleón Gómez Urrutia es ciudadano mexicano por nacimiento, ya que nació en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, el dieciocho de agosto de mil

novecientos cuarenta y cuatro, por lo que cumple con ser originario de una entidad federativa que comprende la circunscripción plurinominal nacional en la que se realiza la elección, que es todo el territorio nacional, de acuerdo con los artículos 55, fracciones I y III, y 28 de la Constitución.

- Napoleón Gómez Urrutia no tiene suspendidos sus derechos o prerrogativas como ciudadano mexicano, pues mientras no sea privado de su libertad personal opera en su favor el principio de presunción de inocencia, de acuerdo con los artículos 55, fracción I y 58, en relación con el 38, fracciones XI y V, de la Constitución.
- Napoleón Gómez Urrutia ostenta la nacionalidad mexicana y exhibió el certificado de nacionalidad mexicana por nacimiento número 439, en el cual renunció expresamente a la nacionalidad atribuida, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros, por lo cual cumple con lo dispuesto en el artículo 32, segundo párrafo de la Constitución, al no tener diversa nacionalidad a la mexicana y ser mexicano por nacimiento.

#### **4. Análisis de los agravios**

Evidenciado los motivos de inconformidad, así como lo argumentado por el Consejo General del INE respecto la procedencia del registro de Napoleón Gómez Urrutia como candidato al cargo de Senador de la República por el principio de Representación Proporcional encabezando la fórmula respectiva,

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

en el sexto lugar de la lista propuesta por MORENA, esta Sala Superior procederá al análisis respectivo.

Los motivos de inconformidad planteados por el PRI se estudiarán en el orden que fueron reseñados sin que esto le depare algún perjuicio, de conformidad con el criterio reiteradamente sustentado por este órgano colegiado<sup>31</sup>.

A consideración de esta Sala Superior, contrario a lo argumentado por el PRI, el registro aprobado por el Consejo General del INE de la candidatura de **Napoleón Gómez Urrutia** es conforme a Derecho; en consecuencia, los agravios hechos valer devienen **infundados**, al tenor de lo siguiente:

### **4.1. Napoleón Gómez Urrutia no cumple con el requisito previsto en el artículo 32, párrafo 2 constitucional**

En primer término, debe precisarse que, del expediente formado con motivo de la solicitud de registro del ciudadano en comento, se advierte que:

- Napoleón Gómez Urrutia es ciudadano mexicano, por nacimiento, al haber nacido en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, el 18 de agosto de 1944, según se desprende de su acta de nacimiento.
- Que de la cédula para el registro de fórmulas de candidatos a senadurías por el principio de representación proporcional para el proceso electoral federal 2017-2018, se constata que su domicilio actual se encuentra en la

---

<sup>31</sup> Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**". Consultable en la Compilación 1997-2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, página 125.

ciudad de Burnaby, provincia de Columbia Británica, Vancouver, Canadá.

- Que cuenta con credencial para votar desde el extranjero, que su emisión es del presente año y que su vigencia está prevista hasta el 2028; asimismo, de esa constancia se desprende que se encuentra inscrito en el Padrón Electoral desde el año 1991.
- Que Napoleón Gómez Urrutia presentó el Certificado de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento No. 439, expedido a su favor por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el nueve de marzo del presente año, en el que se precisa que es mexicano por nacimiento, toda vez que nació en Monterrey, Nuevo León, el 18 de agosto de 1944.

Y que para todos los efectos renunció a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero; especialmente al de Canadá, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas; a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros.

Asimismo, protestó adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se comprometió a abstenerse de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero, de conformidad con lo establecido por los artículos 32 de la Constitución, 15, 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad.

- Cuenta con nacionalidad canadiense, lo que se advierte del contenido de su Certificado de Nacionalidad Mexicana.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

A partir de la información antes referida, se hará la argumentación por la cual se considera que Napoleón Gómez Urrutia sí cumple con el requisito previsto en el artículo 32, párrafo 2 constitucional.

En primer término, resulta válido señalar que los requisitos de elegibilidad son las condiciones establecidas por la Constitución y en la Ley, que una persona debe cumplir para poder ocupar un cargo de elección popular.

Por tanto, los requisitos de elegibilidad tienen como finalidad ser garantes del principio de igualdad al tiempo que regulan el ejercicio del derecho al sufragio pasivo.

Impiden que las cualidades que ostentan determinados sujetos puedan afectar la igualdad evitando todo tipo de ventaja indebida en el proceso electoral que pudiera derivar del cargo o circunstancia que genera la inelegibilidad.

En este contexto, los requisitos de elegibilidad suponen condiciones al ejercicio del derecho al sufragio pasivo, cuyas motivaciones y fundamentos son de diversa naturaleza, pero subyaciendo en todos los casos, la protección del sistema democrático y la continuidad del propio Estado.

Al respecto, cuando se estima que un candidato no cumple con alguno de dichos requisitos, la jurisprudencia de esta Sala Superior ha establecido dos momentos para impugnar su elegibilidad: el primero, cuando se lleva el registro de los candidatos ante la autoridad administrativa electoral; y el

segundo, cuando se haya declarado la validez de la elección y entregado las constancias de mayoría<sup>32</sup>.

La diferencia entre ambos momentos es la carga de la prueba, toda vez que cuando se controvierte el registro de un candidato, éste se encuentra sub judice, por lo tanto, el registro se puede cuestionar a partir de impugnar la validez de los documentos que haya presentado. En cambio, en el segundo de los momentos, ya existe una presunción de que los requisitos correspondientes han quedado acreditados, por lo que quien impugna, tiene, además, la carga de destruir la presunción que se ha formado<sup>33</sup>.

En el caso, nos encontramos en el primer momento, por lo que el análisis del registro del candidato que se controvierte se hará atendiendo a las pruebas aportadas por éste.

En lo que al caso interesa, para ser Senador de la República la regulación aplicable establece:

**a) Constitución**

Los requisitos para ser Senador de la República, en específico, en relación con la nacionalidad, se regulan en los artículos 30, 32, párrafos 1 y 2, 35, fracción II, 55, fracciones I, III, y 58 de la Constitución.

Al respecto, el artículo 30 de la Constitución establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por

---

<sup>32</sup> Criterio sostenido en la jurisprudencia 11/97 de rubro "ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN", consultable en la citada Compilación, a fojas 322 y 323.

<sup>33</sup> Similar criterio sostiene esta Sala Superior en la jurisprudencia 9/2005 de rubro: "RESIDENCIA. SU ACREDITACIÓN NO IMPUGNADA EN EL REGISTRO DE LA CANDIDATURA GENERA PRESUNCIÓN DE TENERLA". Verificable en la Compilación en cita, a fojas 665 a 667.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

naturalización, y en el caso de por nacimiento, entre otros supuestos se encuentra los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

Mientras tanto, el artículo 32 de la Constitución señala que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, de igual modo, que la Constitución establecerá determinados cargos y funciones para los cuales se requiera ser mexicano por nacimiento y que no se adquiera otra nacionalidad.

Por su parte, el artículo 35 constitucional señala que son derechos del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, asimismo, que 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<sup>34</sup>.

Ahora bien, el artículo 58 de la Constitución señala que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección, mientras que el artículo 55 señala que para ser diputado se requieren entre otros requisitos:

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

---

<sup>34</sup> Reformado mediante decreto publicado el nueve de agosto de dos mil doce.

- Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, y en ese sentido, se precisa que para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

Respecto al artículo 32 constitucional, es procedente indicar que el texto vigente deriva de la reforma a los artículos 30, 32 y 37, de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, cuyos transitorios segundo y tercero establecen lo siguiente:

**“SEGUNDO.** Quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera y si se encuentran en pleno goce de sus derechos, podrán beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 37, apartado A), constitucional, reformado por virtud del presente Decreto, previa solicitud que hagan a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los cinco años siguientes a la citada fecha de entrada en vigor del presente.

**TERCERO.** Las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor, seguirán aplicándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o concebidos durante su vigencia.”

Asimismo, se tiene que por virtud de la reforma al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional que precede, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintiséis de febrero de mil

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

novecientos noventa y nueve, quedó en los términos siguientes “Las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, seguirán aplicándose a los nacidos o concebidos durante su vigencia, únicamente en todo aquello que les favorezca, sin perjuicio de los beneficios que les otorga la reforma contenida en el presente decreto.”

Adicional a ello, se debe atender que el veintidós de julio de dos mil cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformó el artículo segundo transitorio de la reforma bajo análisis, para quedar de la siguiente forma: “Quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera y si se encuentran en pleno goce de sus derechos, podrán beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 37, apartado A), constitucional, previa solicitud que hagan a la Secretaría de Relaciones Exteriores en cualquier tiempo.”

### ***b) Ley de Nacionalidad***

Por su parte, resulta relevante señalar lo reglamentado por la Ley de Nacionalidad, entre ellos los artículos 3, 16 y 17.

El artículo 3, establece los documentos probatorios de la nacionalidad mexicana entre los que se encuentran el acta de nacimiento y el certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expide a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad.

En ese sentido, los artículos 16 y 17 de la ley en comento establecen que los mexicanos por nacimiento a los que otro

Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

Para la emisión de dicho certificado, los solicitantes deben formular renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales conceden a los extranjeros. Asimismo, deberán protestar adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

***c) Reglamento de la Ley de Nacionalidad***

Por su parte, el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad establece que los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere también como sus nacionales y que pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera tener únicamente la nacionalidad mexicana por nacimiento, deberán tramitar ante la Secretaría su Certificado de Nacionalidad Mexicana y realizar por escrito las renunciaciones y protestas referidas en el artículo 17 de la Ley.

***d) LEGIPE***

Finalmente, el artículo 10 de la LEGIPE prevé como requisitos para ser Diputado Federal o Senador, además de los que

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, entre otros, el estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.

Atendiendo a lo previsto en los ordenamientos antes citados, se desprende que:

- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización.
- Son mexicanos por nacimiento, entre otros, los que nazcan en territorio nacional, sea cual sea la nacionalidad de sus padres.
- La ley establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.
- El ejercicio de los cargos para los que la Constitución requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra.
- Los ciudadanos cuentan con el derecho a ser votados a los cargos de elección popular, siempre y cuando se tengan las calidades que establezca la ley.
- Para ser electo Senador de la República, se debe cumplir entre otros requisitos, ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- Salvo prueba en contrario, se presume que un mexicano ha adquirido una nacionalidad extranjera, cuando haya realizado un acto jurídico para obtenerla o conservarla, o bien, cuando se ostente como extranjero ante alguna autoridad o en algún instrumento público.

- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores el Certificado de Nacionalidad Mexicana, únicamente para los efectos antes precisados, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.
- Se formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros.
- Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

Atendiendo a lo expuesto, se advierte que el requisito de elegibilidad en estudio consiste en que podrán acceder al cargo de Senador de la República, aquellos ciudadanos que sólo cuenten con nacionalidad mexicana.

Con relación al tema de la nacionalidad puede ser entendida como la institución a través de la cual se relaciona una persona con el Estado de una manera originaria o derivada, distinguiéndose como elemento central el Estado Soberano al

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

que corresponde establecer el vínculo y el sujeto al cual se le reconoce como un atributo<sup>35</sup>.

En ese sentido, los Estados-Nación establecen soberanamente las condiciones que deben reunirse para que una persona sea considerada nacional, e incluso admiten que sus connacionales tengan dos o más nacionalidades, con relación a ello, dictan normas para solucionar conflictos derivados de la doble o múltiple nacionalidad de una persona.

En ese orden de ideas, vale la pena, referir lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana<sup>36</sup> precisó respecto a lo que implica el término nacionalidad.

**136.** Respecto al derecho consagrado en el artículo 20 de la Convención, la Corte entiende que la nacionalidad es la expresión jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado. La nacionalidad es un derecho fundamental de la persona humana que está consagrado en la Convención Americana, así como en otros instrumentos internacionales, y es inderogable de conformidad con el artículo 27 de la Convención.

**137.** La importancia de la nacionalidad reside en que ella, como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, la nacionalidad es un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos.

**141.** La Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir

---

<sup>35</sup> Sobre dicho tema puede consultarse entre otra bibliografía a Montes de Oca Mayagoitia, Luis Antonio, La doble nacionalidad, Porrúa, México, 2008, Pág. 10.

<sup>36</sup> Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

A partir de tales consideraciones se advierte que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que la nacionalidad es la expresión jurídica de un hecho social de conexión de un individuo con un Estado, como vínculo jurídico político permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad y los Estados al diseñar los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan esos efectos en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos.

Precisado lo anterior, y como se evidenció conforme al marco jurídico precedente, el Estado Mexicano admite que sus nacionales adquieran una nacionalidad distinta sin perder la mexicana, y que, en caso de un connacional con doble nacionalidad, pretenda participar para ejercer un cargo reservado para mexicanos por nacimiento, la norma reglamentaria regula el trámite que debe agotar, a efecto de tener acceso a contender por éste.

Esta Sala Superior ha sostenido que dicho requisito de elegibilidad obedece a las atribuciones prioritarias y estratégicas que corresponden a la Cámara de la que formarán parte los candidatos, como integrantes del Congreso de la Unión, según lo

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

previsto –principalmente- en los artículos 73 y 76 de la Constitución, así como en su carácter de potenciales integrantes de la Comisión Permanente, en términos del artículo 78 del mismo ordenamiento<sup>37</sup>.

En este orden de ideas, el certificado de nacionalidad es el instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos mexicanos que se ubiquen en el supuesto de la doble nacionalidad superan el posible conflicto de intereses que se puede generar al mantener vínculos jurídicos con la otra Nación derivado del cumplimiento de sus funciones como representante de la Nación Mexicana, en términos del artículo 56 constitucional.

En consecuencia, en aquellos casos en que mexicanos considerados nacionales por otros Estados o que se ostentaran ante autoridades de otro país como su ciudadano, y aspiren a ocupar el cargo de Senador de la República, están obligados a obtener de la Secretaría de Relaciones Exteriores el Certificado de Nacionalidad correspondiente y a exhibirlo ante el INE, con el propósito de acreditar el requisito de elegibilidad a que se refieren los artículos 32 párrafo 2 y 55, fracción I, constitucionales.

Importa destacar, que el presente requisito de elegibilidad resulta acorde a lo previsto en el artículo 1° de la Constitución<sup>38</sup>.

Con relación a la reforma que sufrió el precepto constitucional en comento, debe destacarse que implicó un cambio sustantivo en la manera en que, tales derechos deben ser interpretados en

---

<sup>37</sup> Similares consideraciones se sostuvieron en el SUP-REC-155/2012, SUP-JDC-886/2015 y SUP-OP-12/2015.

<sup>38</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

general por las autoridades del Estado mexicano, incluidos los operadores jurídicos.

Uno de los principales cambios fue constitucionalizar un criterio interpretativo utilizando como referentes para ello, los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales suscritos por México.

Los párrafos 1° y 2° del artículo primero de la Constitución establecen que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella 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 establezca. Asimismo, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con ésta y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Como se observa el referido párrafo segundo contempla un mandato que tiene como objetivo, optimizar la aplicación y garantía de los derechos humanos, a partir de la interpretación conforme que se realice de ellos, así como su concreción teniendo como guía la interpretación del principio *pro persona*. Ello significa que, en el caso, las autoridades deben favorecer en el análisis que se realice del caso concreto, una protección que tienda a mejorar u optimizar el o los derechos humanos en juego.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Al mismo tiempo, el principio *pro persona* buscará proteger en esa misma medida, el núcleo o contenido del derecho cuando lo que se interprete sea una restricción o límite, pues en todo caso y como ya fue señalado en apartados que anteceden, en estos casos el operador jurídico deberá optar por aplicar la norma que en mayor medida restrinja a la propia restricción con la finalidad de menoscabar en la menor medida el derecho dentro del caso concreto.

Como se observa el mandato constitucional es claro en establecer una especie de estándar o piso mínimo de protección de los derechos que consiste en: **1)** el reconocimiento de los derechos humanos de fuentes interna e internacional; **2)** esos derechos humanos operan como referentes / bloque de interpretación de cualquier norma relativa a ellos; **3)** su aplicación al caso concreto implica un ejercicio interpretativo siguiendo una ruta *pro persona* con la finalidad de optimizar en mayor medida los derechos humanos en juego, o bien evitar restringir en ese mismo sentido tales derechos.

En este orden de ideas, resulta de suma importancia subrayar, que el requisito de elegibilidad bajo análisis igualmente resulta coherente con los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos de los cuales México es Estado-parte, como se puede apreciar enseguida.

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece, en lo que al caso interesa, que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente

escogidos, así como derecho de acceso a las funciones públicas de su país, en condiciones de igualdad.

En el mismo sentido, el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos señala que todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De los instrumentos internacionales antes referidos, se advierte que prohíben las restricciones indebidas y, por otro lado, impulsar las condiciones generales de igualdad para tener acceso a las funciones públicas del país de cada persona.

En esta misma dirección, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como se precisa:

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

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, determina que todos los ciudadanos deben

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

gozar del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a los referidos derechos políticos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De lo expuesto, se desprende que toda persona, **legalmente capacitada**, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, así como que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos exclusivamente por razones de edad, **nacionalidad**, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En ese sentido, se puede afirmar que los tratados internacionales en materia de derechos humanos son coincidentes en disponer, que el ejercicio de los derechos políticos puede ser regulado legalmente procurando condiciones de igualdad, resultando válidas las apoyadas en razones, entre otras, de **nacionalidad**.

Conforme a la interpretación que exige la norma constitucional en materia de derechos humanos, así como lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, se considera que el PRI parte de una premisa errónea al querer restringir injustificadamente el derecho del candidato controvertido para acreditar que renunció a la doble nacionalidad aportando como prueba para ello, el Certificado de Nacionalidad Mexicana.

Conforme a lo previsto en la Constitución como en la Ley de Nacionalidad, el Certificado de Nacionalidad Mexicana es un documento idóneo para probar la nacionalidad mexicana y la renuncia a la otorgada por otro Estado.

Ello es así, porque conforme se reseñó con antelación la Ley de Nacionalidad y el Reglamento respectivo, prevén que cuando un ciudadano mexicano que cuente con doble nacionalidad pretenda acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y no contar con otra nacionalidad lo que debe hacer es presentar el Certificado de Nacionalidad Mexicana.

De este modo, para el sistema jurídico mexicano, sólo basta el aludido certificado, para que algún ciudadano o ciudadana que cuente con doble nacionalidad acceda a un cargo público para el que se requiera ser mexicano por nacimiento; esto es, la normativa mexicana no exige algún otro documento para acreditar la renuncia a otra nacionalidad.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

En ese sentido, se estima que la exigencia de la renuncia o no adquisición de otra nacionalidad en términos del artículo 32 constitucional prevé dos deberes a cargo de quien pretende ejercer un cargo de elección popular, el primero, referido a que se requiere ser mexicano por nacimiento, y otro, derivado de la interpretación sistemática de ese precepto con la ley de nacionalidad, en el sentido de que los ciudadanos que deseen acceder a cargos de elección popular deben exhibir el certificado de nacionalidad en el que se precisa que renuncian a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros; protestando adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y absteniéndose de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

A partir de ello, es que es suficiente con la presentación del certificado, considerándolo como un **acto unilateral y declarativo de renuncia** y no la prueba sobre la base del derecho extranjero de la renuncia en sentido formal y material.

No obstante, ello, conforme a lo considerado por el Constituyente Permanente basta la declaración de renuncia a la nacionalidad extranjera y de obediencia y sumisión a las autoridades y leyes mexicanas para permitir el acceso al cargo.

Esto es, la declaratoria de sumisión a las autoridades y leyes mexicanas en principio es suficiente para tener por satisfecho el requisito exigido por la Constitución.

En el caso, el otorgamiento y la presentación de dicho documento no es un hecho controvertido por las partes, esto es, el ciudadano Napoleón Gómez Urrutia para cumplir con el requisito previsto en el artículo 32, párrafo 2 constitucional, agotó el procedimiento previsto en la normatividad mexicana, por lo que, en el caso, no existe una razón para considerar que no se cumplió con la exigencia constitucional.

No escapa a esta Sala Superior que el PRI afirme que, en el caso, no se encuentra acreditado que el ciudadano controvertido haya agotado el procedimiento previsto por el Estado Canadiense para renunciar a esa nacionalidad, porque con independencia de ello, como se desprende de las normas antes transcritas lo único que se exige para que se tenga por cumplido el requisito previsto en el artículo 32 párrafo 2 de la Constitución es la presentación del Certificado de Nacionalidad Mexicana.

En ese contexto, no resulta conforme al mandato de optimización previsto en el artículo 1° constitucional que se impongan más restricciones al ciudadano controvertido respecto a que para considerar que renunció a la doble nacionalidad, deba presentar la documentación relativa a que agotó el mecanismo previsto por el Estado que le otorgó la otra nacionalidad, pues ello no se desprende ni de la Constitución ni de la norma legal respectiva.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Hacer depender el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos a trámites o condiciones de procedimientos extranjeros resulta irrazonable en función del principio de soberanía y libre determinación e innecesario, en función de que el ejercicio de tales derechos se regula de manera integral en las leyes mexicanas.

Esta interpretación resulta menos restrictiva al ejercicio de los derechos político y no afecta de manera injustificada otros derechos o principios constitucionales, porque el Estado democrático presupone la buena fe de sus ciudadanos en el ejercicio de los derechos políticos y no requiere establecer requisitos gravosos o innecesarios.

Adicional a ello, debe precisarse que tal como lo reconoció el Consejo General del INE tanto la SCJN<sup>39</sup> como esta Sala Superior<sup>40</sup> han construido precedentes en el sentido de que resulta suficiente que un ciudadano mexicano por nacimiento que tiene doble nacionalidad, y que pretende acceder al ejercicio de algún cargo o función que le requiera sólo ostentar la mexicana, presente el Certificado de Nacionalidad para tener por cumplido lo previsto en el artículo 32 párrafo 2 constitucional, máxime que el mismo se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos que señala la Ley de Nacionalidad y su reglamento; de ahí que, satisfecho dicho

---

<sup>39</sup> Ello se puede ver en la tesis aislada P. 111/2013, de rubro **NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR UNA DIVERSA, COMO REQUISITO INDISPENSABLE PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS, NO ES ABSOLUTA.**

<sup>40</sup> Por ejemplo, en los SUP-JRC-375/2010, SUP-REC-155/2012 y SUP-JDC-886/2015, en este último se precisó que: *“el certificado de nacionalidad viene a ser el instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos mexicanos que se ubiquen en el supuesto de la doble nacionalidad superan el potencial conflicto de intereses que se puede generar al mantener vínculos jurídicos con la otra Nación derivado del cumplimiento de sus funciones como representante de la Nación Mexicana.”*

procedimiento, los mexicanos por **nacimiento** con doble **nacionalidad** podrán acceder al cargo en cuestión.

Tomando en cuenta la obligación prevista en el artículo 1° constitucional en el sentido de que las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad, en el caso, no existe justificación para que no se tenga por cumplido el requisito, pues la norma no ha sufrido modificación alguna, respecto a que es suficiente con que los ciudadanos que cuenten con doble nacionalidad, en caso de querer desempeñar un cargo o función reservado a los nacionales por nacimiento, soliciten ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el Certificado de Nacionalidad Mexicana, y este les sea otorgado, para tener por colmado el requisito.

Con relación al principio en comento, debe señalarse que su esencia consiste en ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

Dicho principio cuenta con dos sentidos, del positivo, derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

En sentido negativo, **impone una prohibición de regresividad**: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente<sup>41</sup>.

A partir de las obligaciones que impone el principio de progresividad, en el caso, esta Sala Superior no puede acoger la pretensión del PRI, de no tener por cumplido el requisito de no contar con doble nacionalidad respecto de Napoleón Gómez Urrutia, pues de las constancias de autos se desprende que como parte de los documentos que le fueron entregados al INE para ser registrado al cargo de Senador de la República por el principio de representación proporcional, presentó el Certificado de Nacionalidad Mexicana que le expidió la Secretaría de Relaciones Exteriores, esto es, agotó el trámite previsto en la norma mexicana y obtuvo el instrumento que se ha considerado suficiente para tener por acreditado el requisito previsto en el artículo 32, párrafo 2, constitucional.

En ese sentido, no existe racionalidad en la petición del PRI respecto a que Napoleón Gómez Urrutia debería acreditar haber agotado el procedimiento previsto por el Estado Canadiense

---

<sup>41</sup> Tales consideraciones se extraen de la Jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 189 y con registro 2015305.

para renunciar a la nacionalidad que le fue otorgada, para que se tenga por cumplido el requisito bajo análisis, pues la norma nacional prevé que el Certificado de Nacionalidad Mexicana resulta suficiente para que un ciudadano que pretende contender a un cargo reservado sólo a los nacionales por nacimiento, acredite el requisito al formular la renuncia expresa a otra nacionalidad, pues en él expresa protesta adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y abstención de efectuar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

Acoger los planteamientos del PRI respecto a que debe exigirse a Napoleón Gómez Urrutia que aporte otra constancia de renuncia a la nacionalidad canadiense, devendría en una restricción indebida a su derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional.

Adicionalmente a lo expuesto, debe referirse que, en el caso, no existe duda de la presentación y autenticidad del Certificado de Nacionalidad Mexicana expedido a favor de Napoleón Gómez Urrutia; en consecuencia, lo procedente es **confirmar** que el requisito constitucional bajo análisis se encuentra acreditado tal como lo consideró el Consejo General del INE en el acuerdo hoy controvertido<sup>42</sup>.

Adicional a lo expuesto, debe precisarse que en el caso no se está ante un escenario como el acontecido al resolverse el SUP-JDC-1171/2017, en el que la actora fue Niurka Alba Saliva

---

<sup>42</sup> Lo que es acorde con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. 111/2013, y en las sentencias de esta Sala Superior dictadas en los expedientes SUP-JRC-375/2010, SUP-JDC-886/2015 y SUP-REC-155/2012.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

Benítez, ciudadana mexicana por naturalización desde dos mil ocho, invocado por el PRI.

Ello, porque el origen de esa impugnación se derivó de que dicha ciudadana consultó al Presidente del INE respecto a cuál sería el criterio para seguir respecto de su probable participación como candidata a Diputada federal o Senadora de la República, y al atender la consulta dicho Instituto señaló que no podría registrarla porque el artículo 55, fracción I, constitucional señala como requisito ser mexicano por nacimiento.

Inconforme con la respuesta, Niurka Alba Saliva Benítez promovió el juicio ciudadano, en el cual esta Sala Superior **confirmó** la determinación del INE porque el artículo en cita establece un requisito de elegibilidad que corresponde con el parámetro de validez constitucional, pues su regulación obedece a la libertad configurativa con la que cuenta el Estado mexicano para diseñar sus instituciones políticas.

En ese contexto, se advierte que el precedente al que alude el PRI, en el caso no aplica, porque la ciudadana en el señalado juicio es mexicana por naturalización a diferencia de Napoleón Gómez Urrutia que es mexicano por nacimiento y conforme a los mandatos constitucionales, se ubican en supuestos diversos.

Atendiendo a lo expuesto, cabe señalar que el requisito de elegibilidad a que se refiere el artículo 55, fracción I, de la Constitución, que establece una condición esencial de nacionalidad a quienes aspiren a ser electos como Senadores a la República, resulta acorde con los términos en que puede ser

ejercido el derecho de sufragio pasivo correspondiente, según lo previsto por ella y los propios tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales nuestro país es parte.

De ninguna forma, asiste razón al PRI, por cuanto a que Napoleón Gómez Urrutia no cumple con lo previsto en el artículo 32, párrafo 2 constitucional, porque contrario a sus argumentos el Certificado de Nacionalidad Mexicana resulta el documento para acreditar que agotó el procedimiento regulado por el Estado Mexicano para renunciar a la otra nacionalidad diversa a la mexicana.

Como resultado de todo lo antes explicado, es posible afirmar con base en la interpretación sistemática y funcional de los artículos 30, 32, párrafos primero y segundo, 35, fracción II, y 55, fracción I, de la Constitución; en relación con los numerales 2º, fracción II, 3º, fracción II, 15, 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, que si a un ciudadano mexicano otro Estado lo considera como su nacional o, si un ciudadano mexicano se ostenta ante las autoridades de otro país como su ciudadano, y dicha persona aspira en México a ser electa como Senador de la República, entonces para cumplir el requisito de elegibilidad relativo a ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, el interesado estará obligado a presentar el Certificado de Nacionalidad Mexicana.

Por último, no pasa desapercibido que el PRI solicitó que se efectuaran diversas diligencias a efecto de conocer el estatus migratorio de Napoleón Gómez Urrutia respecto a su doble nacionalidad, tales como requerir información a la Secretaria de

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Relaciones Exteriores, a efecto de que contactar al Gobierno Canadiense y conocer sobre la nacionalidad de éste; no obstante su solicitud, lo cierto es que no acompañó el acuse respectivo, incumpliendo con lo previsto en el artículo 9, párrafo 1, inciso f) de la Ley de Medios.

Asimismo, mediante escrito presentado el diecinueve de abril pasado, el PRI ofreció como prueba superveniente una USB que supuestamente contiene una entrevista realizada por Adela Micha a Napoleón Gómez Urrutia, a efecto de acreditar que contaba con la nacionalidad canadiense, sin embargo, no es admitirse al no cumplirse con los extremos previstos en el artículo 16, párrafo 4 de la Ley de Medios, máxime que no manifiesta las razones por las cuales no la pudo ofrecer desde la presentación de la demanda.

En consecuencia, la determinación tomada por el Consejo General del INE respecto a que Napoleón Gómez Urrutia cumple con el requisito previsto en el artículo 32, párrafo 2 constitucional, es conforme a Derecho y debe confirmarse.

### **4.2. Napoleón Gómez Urrutia no cumple con el requisito de residencia previsto en el artículo 55, fracción III, párrafo segundo constitucional**

El PRI hace valer que Napoleón Gómez Urrutia como candidato al cargo de Senador por la vía plurinominal, le causa agravio, porque considera que vulnera los principios de legalidad, certeza y objetividad, en relación con la violación a los artículos 55 y 58 de la Constitución.

Afirma que, para ocupar el citado cargo, es necesario reunir el requisito de ser originario de alguna de las entidades federativas que comprende la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella, pero, en ambos casos, deberá contar con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de su celebración, lo que, en el caso, no se cumple.

En principio, cabe precisar que de la lectura integral de los artículos 55, fracción III párrafo segundo, 56 y 58 de la Constitución, se desprende que el Senado de la República se integra por ciento veintiocho Senadores, de los cuales treinta y dos se eligen conforme al principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal nacional y que para figurar en la lista se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que se celebre aquella.

En el caso, el partido actor refiere que Napoleón Gómez Urrutia no cumple con el requisito de residencia efectiva pues de las constancias de autos no se desprende que haya estado en el territorio nacional.

Con relación a ese requisito el Consejo General del INE lo estimó cumplido debido a que la norma constitucional regula dos hipótesis para figurar en las listas, esto es, para integrar la de Senadores por el principio de representación proporcional se requiere ser originario de alguna de las entidades que

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

conforman la circunscripción o vecino de ella con residencia efectiva de seis meses anteriores a la elección.

En el caso de Senadores de la República la norma constitucional prevé que todo el territorio conforma una sola circunscripción; en consecuencia, si Napoleón Gómez Urrutia acreditó ser originario de Nuevo León conforme a lo dispuesto en su acta de nacimiento, se debe tener por cumplido el requisito, tal como lo consideró el Consejo General del INE.

A juicio de esta Sala Superior, la “o” que se ubica entre “*se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores*”, realiza una función disyuntiva, en tanto que reconoce dos opciones, para que el ciudadano mexicano por nacimiento, pueda estar en aptitud de ser candidato al cargo de Senador de la República, siempre que reúna cualquiera de esas dos condiciones.

En el caso particular, la primera condición se refiere a quienes nacieron en alguna de las entidades federativas que conforman el territorio de la circunscripción, en el entendido de que el Constituyente Permanente consideró que el ser originario de algún lugar es suficiente para estimar que el candidato tiene un vínculo con la comunidad que quiere representar, situación que evidentemente se colma en el caso de Napoleón Gómez Urrutia, a partir de lo que se desprende de las constancias que aportó para solicitar el registro, respectivo, esto es, acta de nacimiento e incluso el Certificado de Nacionalidad Mexicana,

pues de ellas se desprende que nació en el Estado de Nuevo León.

Por su parte, la segunda se refiere a quienes sean ciudadanos mexicanos cuyo nacimiento no ocurrió en el territorio de la circunscripción, que, en el caso, de Senadores por el principio de representación proporcional cuando nacieron en una entidad federativa no resulta aplicable, pues como se explicó con antelación, en ese supuesto todo el territorio conforma una sola circunscripción plurinominal.

En consecuencia, en esos casos, lo único que resulta exigible es ser originario de alguna de las entidades federativas.

A partir de lo expuesto se considera que no le asiste razón al actor, cuando afirma que el requisito de residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la celebración de la elección debe cumplirse en ambos supuestos, esto es, al ser originario de alguna de las entidades o vecino de la circunscripción.

Con relación al alegato del partido actor, de conformidad con las obligaciones previstas en el artículo 1º constitucional todas las autoridades deben interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo las personas la protección más amplia.

A partir de ello, es que esta Sala Superior considera que la interpretación efectuada por el Consejo General del INE respecto al cumplimiento del requisito bajo análisis es conforme

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

al mandato de optimización contenido en el artículo constitucional antes referido, pues a partir de ella, no se restringe el derecho a ser votado de Napoleón Gómez Urrutia, regulado en el artículo 35, fracción II constitucional y 23, párrafos 1, inciso b), y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con relación a lo expuesto, cabe señalarse que, por regla general, la residencia efectiva o vecindad figuran como requisitos de elegibilidad que deben cumplir las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias del Estado en que se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante con la comunidad a la que pertenecen los electores.

En materia electoral, al concepto vecindad<sup>43</sup> se le atribuye una gran importancia, pues la misma se desarrolla entre los integrantes de una agrupación humana por razón de la convivencia que determina la cercanía del lugar donde habitan, creando lazos de unión, que sólo se logran si se vive habitualmente en dicho lugar.

Por ello, se exige como requisito alternativo la residencia como elemento común para evidenciar la existencia del vínculo entre el representante y sus electores, pues se parte de la premisa que por ser vecinos y residentes de la comunidad, se encuentran plenamente identificados para compartir las mismas finalidades, traducidas en el constante mejoramiento

---

<sup>43</sup> La vecindad es la cualidad de ser vecino, el estado o situación de ser vecinas dos o más personas, pueblos o barrios. Vecino. Alguien que habita en el mismo pueblo o barrio, en la misma localidad, en la misma cuadra o edificio, alguien que está próximo a nosotros, alrededor de nosotros. (Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *La residencia como un requisito de elegibilidad electoral*, consultable en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx))

económico, social y cultural de la comunidad, aun en aquellas comunidades en las que existe un mayor crecimiento de la población o en aquellos cargos cuya función no solo opera dentro de una concreta región, sino en todo el ámbito nacional<sup>44</sup>.

En ese contexto, como se precisó para el caso de los Senadores de la República, la Constitución prevé ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores, en el caso, Napoleón Gómez Urrutia acreditó ser originario del Estado de Nuevo León; en consecuencia debe tenerse por cumplido el requisito, pues otorgar razón al PRI respecto de que en ambos casos el ciudadano debe acreditar una residencia efectiva de más de seis meses, generaría que se hiciera una interpretación restrictiva del derecho del citado ciudadano a ser votado, no obstante que eso se encuentra proscrito por las obligaciones impuestas en el artículo 1º constitucional.

No pasa desapercibido para esta Sala Superior que es un hecho público y notorio que se invoca de conformidad con lo previsto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios que Napoleón Gómez Urrutia vive en Canadá; sin embargo, como ya se expuso, el párrafo segundo de la fracción III del artículo 55 constitucional, exige ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la

---

<sup>44</sup> Las anteriores consideraciones guardan relación con lo sostenido por esta Sala Superior en el SUP-JRC-375/2010 y la SUP-OP-12/2015 respecto a que la “o” tiene una función disyuntiva por lo que la norma regula dos hipótesis.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

que se realice la elección, por lo que, al cumplir con ser originario de Nuevo León, entidad federativa que conforma el territorio nacional, resulta acreditada dicha exigencia para ser postulado como candidato a una Senaduría por el principio de representación proporcional.

A partir de lo expuesto, es que esta Sala Superior **confirma** la determinación aprobada por el Consejo General del INE en el acuerdo que se controvierte, pues dicha autoridad atendiendo a las obligaciones impuestas por el referido artículo constitucional, a efecto de maximizar el derecho político electoral del ciudadano controvertido tuvo por acreditado el requisito, al no resultar exigible el de la residencia.

### **4.3. Napoleón Gómez Urrutia no cumple con el requisito de contar con credencial de elector, pues la presentada es de residente en el extranjero**

Ahora bien, respecto al agravio mediante el cual el PRI considera que la inelegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia se actualiza porque el hecho de contar con credencial para votar expedida en el extranjero, que únicamente le permite ejercer su derecho al sufragio activo, y no así al derecho a ser votado, esta Sala Superior estima que dicho motivo de disenso resulta **infundado** de acuerdo con las siguientes consideraciones.

En primer término, como se precisó en las líneas que anteceden, la reforma al artículo 1° constitucional en el año 2011, implicó un cambio sustantivo en la manera en que, los derechos humanos deben ser interpretados por las autoridades del Estado

mexicano, incluidos en ese grupo los operadores jurídicos, pues las autoridades deben optar por aplicar la norma que en mayor medida limite a la propia restricción con la finalidad de menoscabar lo menos posible al derecho humano dentro del caso concreto.

Con base en la interpretación que exige la norma constitucional en materia de derechos humanos, es que se considera que el PRI parte de una premisa errónea en su argumentación, pues busca restringir injustificadamente el derecho al voto pasivo de Napoleón Gómez Urrutia.

Según el recurrente, Napoleón Gómez Urrutia no puede ser elegible toda vez que cuenta únicamente con credencial para votar desde el extranjero, circunstancia que, en todo caso, únicamente le permitiría ejercer su derecho de sufragio activo, ya que los artículos 329 al 356 de la LEGIPE así lo disponen según afirma.

A consideración de esta Sala Superior esa aseveración la sustenta en una interpretación restrictiva que escapa al mandamiento constitucional previsto en el artículo 1°.

Lo anterior porque el derecho al voto en sus dos vertientes es considerado como un derecho humano o fundamental, perteneciente al grupo de los llamados derechos civiles y políticos. Generalmente estos últimos, señala Alejandro Amaya<sup>45</sup>, se dirigen a todos los individuos para posibilitarles la

---

<sup>45</sup> Amaya, Jorge Alejandro. Los derechos políticos. Buenos Aires – Bogotá, Editorial Aestrea.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

participación como una de las formas de expresión de la soberanía nacional.

De esta forma, en un concepto restringido que aporta el mismo autor, los derechos políticos son tales cuando se titularizan en sujetos que tienen calidad de ciudadanos, o en entidades políticas reconocidas como los partidos políticos. Esto es, se materializa un vínculo de los mencionados derechos con la representación a través de la participación política, que implica su ejercicio en un sistema democrático constitucional.

Los párrafos anteriores, dan cuenta del nexo importante entre estos derechos que permiten expresar la voluntad soberana, con quienes acceden a cargos electivos en representación de los primeros. Uno de ellos es el derecho al sufragio en sus dos vertientes, es decir, tanto el derecho a votar como al ser votado.

En este último, el acceso a los cargos públicos en palabras de García Roca, es un derecho fundamental por las siguientes razones: **1)** el legislador no puede disponer del contenido esencial; **2)** configura una norma constitucional directamente aplicable; y **3)** existe un interés o bien jurídicamente protegido (la representación política)<sup>46</sup>.

Al ser un derecho fundamental, la interpretación que recaiga a él será con base en los principios rectores de los derechos humanos, para lo cual es necesario seguir una ruta interpretativa liderada por el principio *pro persona*.

---

<sup>46</sup> Consultable en <http://eprints.ucm.es/33769/1/T36586.pdf>.

En los términos del PRI, Napoleón Gómez Urrutia no cumpliría con el requisito de ser elegible, al contar con una credencial para votar desde el extranjero, lo cual desde su óptica solamente le posibilita ejercer su derecho al voto activo.

Sin embargo, dicha interpretación resulta incorrecta, pues de los requisitos regulados para acceder al cargo de Senador de la República se advierte que ni la norma constitucional<sup>47</sup>, y tampoco la ley secundaria<sup>48</sup>, disponen expresamente como requisito de elegibilidad, que la credencial de elector referida debe tener

---

<sup>47</sup> **Artículo 55.** Para ser diputado se requiere:

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

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

<sup>48</sup> **Artículo 10.**

**1. Son requisitos para ser Diputado Federal o Senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:**

**a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;**

b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

d) No ser Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

e) No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y

f) No ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

domicilio en el territorio nacional, y tampoco prevé prohibición alguna al respecto.

Con relación a ello, en primer término, debe señalarse que existe una remisión expresa a la norma constitucional, teniendo como premisa el cumplimiento de los artículos 55 y 58 constitucionales.

En adición a ello, el artículo 10 de la LEGIPE, señala que es necesario: [...] a) *Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.*

Así, en ninguno de los dos textos constitucional y legal se exige que la credencial debe tener domicilio en el territorio nacional, y no puede ser la correspondiente a residentes en el extranjero.

En ese sentido, el partido actor parte de la premisa inexacta de que, de acuerdo con la ley secundaria, la modalidad del derecho permitida es la del sufragio activo.

No obstante, el partido recurrente no considera que el derecho a ser votado debe ser analizado como derecho humano, por lo que lo establecido en el artículo 1° constitucional debe aplicarse al momento de realizar el ejercicio interpretativo.

En el caso, el partido recurrente pretende desarrollar a partir de un requisito no previsto de manera expresa, una restricción al derecho humano a ser votado. Sin embargo, las restricciones de este tipo deben estar, primeramente, previstas en la norma jurídica, pues es necesario que superen un primer estándar o

garantía consistente en el cumplimiento del principio de legalidad<sup>49</sup>.

Ello, porque las restricciones implican por sí mismas, una disminución en el contenido del derecho, que para ser consideradas válidas deben contemplarse en la ley, de otra forma la restricción sería ilegal y devendría en una intervención injustificada del Estado sobre el derecho fundamental, es decir, en un acto arbitrario.

Por tanto, la premisa de la que parte el partido actor es contraria al mandato constitucional, porque si bien los derechos humanos pueden ser restringidos, tales límites deben estar previstos en la norma, cuestión que en el particular no sucede.

En esa línea, esta Sala Superior no puede crear una restricción a un derecho humano, cuando la ley no la prevé.

En todo caso, el mandato constitucional ordena a este órgano, realizar una interpretación mediante la cual, tratándose del reconocimiento del derecho, optimice su contenido y alcance para fijar un estándar de protección que garantice de manera más efectiva el derecho a ser votado, y no así una interpretación restrictiva sobre un límite que no existe, por lo que la operación a la que pretende llegar el partido actor no podría considerarse válida al no tener un sustento legal para ello.

En ese tenor, este órgano jurisdiccional debe velar porque el derecho humano a ser votado sea garantizado a la luz de lo

---

<sup>49</sup> Véase la tesis de la Primera Sala de la SCJN Tesis: 1a./J. 2/2012 (9a.), de rubro **RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.**

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

establecido en la norma legal y constitucional, y en esa línea es posible advertir que, dados los requisitos exigidos en ambos ordenamientos jurídicos, no se actualiza la inelegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia por contar con credencial para votar desde el extranjero.

El agravio es igualmente **infundado**, porque el PRI de manera incorrecta hace depender la imposibilidad del derecho a ser votado en los términos precisados, a partir de que considera que los artículos 55 y 58 constitucionales, establecen como requisito *sine qua non* contar con residencia efectiva por más de seis meses anteriores a la fecha de la elección en el territorio nacional, lo cual, según su juicio, corrobora que la credencial de elector expedida con domicilio en el extranjero no posibilita el derecho a ser votado.

Esta Sala Superior estima que la premisa es incorrecta, pues como se señaló, la interpretación de los requisitos de los artículos citados es en el sentido de que, la norma no establece un solo límite, sino que en el caso del párrafo segundo de la fracción III del artículo 55, se establece que el sujeto interesado en acceso al cargo de elección popular de referencia puede ser originario de la entidad federativa en donde se haga la elección, o bien vecino con residencia efectiva de seis meses.

Ello significa que, la propia norma constitucional regula tales requisitos bajo dos supuestos distintos para cubrir la exigencia de contar con un vínculo con la comunidad a la que se pretende representar a través del ejercicio del voto pasivo.

Los dos supuestos no necesariamente se excluyen uno del otro, pero sí dan la oportunidad de que, cualquier persona que desee

acceder al cargo de Senador de la República, cubran ese requisito ya sea porque es originario del lugar o bien, vecino de dicha porción territorial.

En el caso, Napoleón Gómez Urrutia es originario de la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, la cual es parte de la circunscripción territorial sobre la que se pretende ejercer la representación política.

Por tanto, en el particular caso resulta evidente que el partido actor realiza una interpretación incorrecta y restrictiva del requisito de contar con credencial de elector vigente, pues hace depender su argumento del requisito de vecindad efectiva de seis meses, cuando el sujeto que considera como inelegible, supera la exigencia constitucional al ser originario de una entidad federativa de la correspondiente a la circunscripción en la que se llevará a cabo la elección.

De ahí que, no le asista la razón al partido recurrente por las razones expuestas, pues de atender su solicitud, esta Sala Superior contravendría el mandato constitucional de interpretar los derechos humanos con base en el principio *pro persona*, al crear una restricción que no se encuentra prevista en la norma.

De acuerdo con lo anterior, el contenido del derecho a ser votado previsto en la fracción II del artículo 35 constitucional, no se podría ver limitado de manera válida, por un requisito que no prohíbe de manera expresa que la credencial para votar desde el extranjero imposibilite ese derecho.

Contrariamente a ello, con la finalidad de garantizar el derecho a ser votado, lo correcto es, ante la ausencia de la restricción,

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

tener como válido el requisito de contar con credencial de elector vigente, la presentada por Napoleón Gómez Urrutia y validada por la autoridad administrativa electoral.

Adicional a lo expuesto, el reconocer el derecho del ciudadano que cuenta con credencial para votar desde el extranjero de poder ser votado, en nada menoscaba la finalidad argumentada por el partido actor, respecto a que la ley contempla la existencia de una lista nominal para residentes en el extranjero, a efecto de dotar de certeza y seguridad jurídica al proceso electoral y al sistema e instituciones electorales, así como para dar confiabilidad al voto y a los mecanismos que lo hacen efectivo.

Ello es así, porque lo que pretende la norma es tener certeza de los ciudadanos que pueden ejercer su voto, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, lo que de ninguna forma se encuentra en contravención respecto a que alguno de los ciudadanos que resida fuera del territorio nacional participe en la renovación de los poderes, a efecto de ser votado, siempre y cuando cumpla con los requisitos previstos en la Constitución y la Ley.

Esto es, tal como lo afirma el actor en el caso de Napoleón Gómez Urrutia dado el tipo de credencial para votar con la que cuenta, él sólo podrá ejercer su derecho al voto, a través de los mecanismos previstos por la norma para los residentes en el extranjero, pero esa situación no trae como consecuencia que él no pueda ser votado, pues como se explicó a él no le resulta exigible el requisito de residencia, debido a que la Constitución ni la norma legal lo establecen así.

Además, de que el hecho de que participe como candidato a un cargo de elección popular en nada genera incertidumbre respecto a que él se encuentra registrado en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores correspondiente a residentes en el extranjero, pues deberá ejercer su derecho a votar conforme a los mecanismos previstos en la norma, en caso, de querer ejercerlo.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior considera que el candidato cuestionado cumple con el requisito de estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar vigente, pues de la Constitución y de la misma LEGIPE no se advierte una restricción a los ciudadanos residentes en el extranjero para participar a un cargo de elección popular, a efecto de ser votados, atendiendo a ello, así como que en materia de derechos humanos las restricciones deben encontrarse explícitamente señaladas en la norma, es que en el caso, se considera que no asiste razón al PRI, y en consecuencia, no se puede limitar el derecho a ser votado de Napoleón Gómez Urrutia.

Por las razones expuestas, se considera **infundado** el agravio de referencia.

Al no haber prosperado alguno de los argumentos propuestos por los recurrentes, se estima que debe **confirmarse** el acuerdo impugnado; en consecuencia, lo procedente es **confirmar** los registros de Miguel Ángel Mancera Espinosa y Napoleón Gómez Urrutia, como candidatos al cargo de Senador de la República por el principio de representación proporcional postulados por el PAN y por Morena, respectivamente.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se **acumula** el recurso de apelación SUP-RAP-89/2018 al diverso SUP-RAP-87/2018. Glósese copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se **confirma** el registro de Miguel Ángel Mancera Espinosa como candidato al cargo de Senador de la República por el principio de representación proporcional postulados por el Partido Acción Nacional.

**TERCERO.** Se **confirma** el registro de Napoleón Gómez Urrutia como candidato al cargo de Senador de la República por el principio de representación proporcional postulados por el Partido MORENA.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

Así, por **unanimidad** de votos, se aprobó por las y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el punto resolutivo primero; por **mayoría de cinco votos** a favor con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado José Luis Vargas Valdez el punto resolutivo segundo; y por **mayoría de cinco votos a favor** con los votos en contra de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez el punto resolutivo tercero, precisándose que los disidentes presentan voto particular; lo anterior, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN ACUMULADOS SUP-RAP-87/2018 Y SUP-RAP-89/2018, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

Respetuosamente disiento del criterio mayoritario expresado en el presente asunto, por lo que, con el debido respeto a las señoras y señores Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, me permito formular voto particular.

- **Tesis del voto particular**

En primer lugar, comparto las consideraciones del proyecto relacionadas con la supuesta inelegibilidad de Miguel Ángel Mancera Espinosa, dado que, al aplicar una restricción constitucional a un derecho humano, el caso debe encontrarse claramente previsto, es decir, no es admisible hacer interpretaciones extensivas que se traduzcan en incluir en un supuesto de restricción aquellos casos que no se encuentran incluidos indubitablemente en la previsión establecida por el Constituyente.

Ahora bien, el punto de disenso con la sentencia aprobada por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior radica únicamente en la interpretación que se hace de la restricción contenida en el artículo 58, en relación con los diversos 55, fracción I y 32, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con la elegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia como candidato a Senador de la República por el principio de representación proporcional.

En mi opinión, es válido, a la luz de la Norma Fundamental, hacer la distinción entre la adquisición de una nacionalidad extranjera por nacimiento, o por naturalización, a fin de armonizar la protección de la soberanía nacional, que busca la restricción en estudio, con el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, lo cual en modo alguno implica extender el alcance normativo de la previsión constitucional, sino dar contenido y sentido a la previsión contenida en la restricción constitucional.

Así, es mi convicción que, en el caso, Napoleón Gómez Urrutia no cumple con la **exigencia constitucional claramente establecida** en el mencionado artículo 58, en relación con los diversos 55, fracción I y 32, segundo párrafo, constitucionales, porque la adquisición de la nacionalidad canadiense fue por naturalización, es decir, no hay una condición preexistente que haya generado el reconocimiento por parte del Estado canadiense, sino que ésta obedece a la intención de Gómez Urrutia de adquirir tal calidad.

- **Restricciones constitucionales**

Como punto inicial es importante precisar el alcance de las restricciones constitucionales y la interpretación que se debe dar a las mismas.

Al respecto, el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal prescribe que *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea*

## SUP-RAP-87/2018 y acumulado

*parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.* Entonces, *a contrario sensu*, se advierte que los derechos humanos pueden **restringirse** válidamente en los casos y las condiciones que la Norma Fundamental establezca.

Derivado de la contradicción de tesis 293/2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido una amplia línea jurisprudencial en relación con la interpretación, alcance y aplicación de las **restricciones constitucionales** al goce y ejercicio de los derechos humanos.<sup>50</sup>

En este sentido, el Alto Tribunal ha señalado que cuando la Carta Magna disponga una **restricción expresa** al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma

---

<sup>50</sup> Véanse las siguientes tesis con sus respectivos datos de identificación: **1) RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES.** Registro: 2015828, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Jurisprudencia**, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: 2a./J. 163/2017 (10a.), Página: 487; **2) RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.** Décima Época, Registro: 2010428, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tesis Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II, Materia(s): Común, Constitucional, Tesis: 2a. CXXVIII/2015 (10a.), Página: 1299; **3) DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** Décima Época, Registro: 2006224, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Jurisprudencia**, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Constitucional, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Página: 202.

constitucional; ya que, el principio que le brinda supremacía como norma fundamental del orden jurídico mexicano, conlleva, a su vez, que el resto de las normas jurídicas **internacionales u ordinarias** deben ser acordes con ella, en general, y con la restricción que imponga, en particular.

Lo anterior implica que las restricciones constitucionales al ejercicio y goce de los derechos y libertades prevalecen necesariamente sobre la norma convencional y/o secundaria.

Además, resulta conveniente enfatizar que en términos de lo previsto en los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>51</sup> las **restricciones convencionalmente** permitidas, son aquellas que por razones de interés general se dicten en las **leyes domésticas**, esto es, aquellas que resulten ineludibles por razones de seguridad y exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

En este sentido, las **restricciones constitucionales** encuentran también sustento en el propio texto del instrumento internacional en cita, pues son una manifestación soberana del Constituyente Originario o del Poder Revisor de la Norma Fundamental, en el que se incorporan expresamente restricciones a derechos fundamentales para un determinado fin que exige una sociedad democrática.

---

<sup>51</sup> Artículo 30. **Alcance de las Restricciones.** Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

**Artículo 32. 2.** Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

## SUP-RAP-87/2018 y acumulado

En el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha considerado que los derechos políticos, regulados principalmente en el artículo 23,<sup>52</sup> propician el fortalecimiento de la democracia y pluralismo político; de manera que, atendiendo a su importancia, los Estados deben generar las condiciones y mecanismos óptimos para garantizarlos plenamente.<sup>53</sup> Lo anterior, respetando en todo momento las posibles **restricciones constitucionales** que se impongan a su ejercicio.

Ahora bien, es importante distinguir claramente entre la obligación constitucional de interpretación *pro persona* y la aplicación de restricciones constitucionales a derechos fundamentales.

Respecto del primer supuesto, ello obliga a que al interpretar una limitante a un derecho humano debe hacerse de forma restrictiva, es decir, sin que la interpretación conduzca a **incluir**

---

<sup>52</sup> Artículo 23. Derechos Políticos

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

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

<sup>53</sup> En el caso *Caso Yatama Vs. Nicaragua* la Corte Interamericana expresamente señaló: “192. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”<sup>161</sup>. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales<sup>162</sup>, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”

**supuestos que no se encuentran expresamente previsto en la restricción**, como en el caso de la candidatura de Miguel Ángel Mancera Espinosa, como se sostiene en el proyecto y cuyas consideraciones comparto.

El que la restricción constitucional deba interpretarse de forma tal que no se incluyan supuestos adicionales no previstos por la misma, no implica que deba anularse una restricción contenida en el texto constitucional, ya que ello implicaría que dichas disposiciones se estarían inaplicando de manera implícita o vaciando de contenido.

Además, la Sala Superior ya se ha pronunciado en diversos precedentes<sup>54</sup> sobre la necesidad de interpretar de manera estricta las causas de inelegibilidad previstas en la fracción V del artículo 55 constitucional, dada su naturaleza excepcional y restrictiva de derechos fundamentales.

- **Supuesta inelegibilidad de Miguel Ángel Mancera Espinosa**

La causa de inelegibilidad **prevista en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Federal** implica la restricción de un derecho político-electoral, de naturaleza fundamental, por lo que, como se sostiene en la posición mayoritaria que comparto, tal limitación se debe interpretar de manera estricta, **sin que se pueda aplicar de manera extensiva o analógica a otros supuestos** no previstos **expresamente**. Además, la interpretación se debe hacer

---

<sup>54</sup> SUP-REC-36/2003, SUP-RAP-33/2006 y SUP-REC-490/2015.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

siempre de la forma más favorable para el ejercicio del derecho fundamental de participación política.

En ese sentido se ha pronunciado esta Sala Superior, en la jurisprudencia con rubro: **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**

Al respecto, se advierte que la restricción constitucional en estudio está prevista **únicamente** para la elección que corresponde al ámbito territorial en el que desempeña la función de la jefatura de gobierno, que es una entidad federativa, por lo que corresponde sólo a la elección por el principio de mayoría relativa, cuyas candidaturas compiten en una determinada entidad, a fin de colocarse en la preferencia electoral y obtener el voto que le permita ganar la elección y acceder al órgano legislativo.

Comparto la conclusión a la que se llega en la posición mayoritaria, en el sentido que dicha restricción no aplica para las candidaturas postuladas por el principio de representación proporcional, que son electas en todo el territorio nacional.

Robustece lo anterior el que la restricción haya sido establecida sin tomar en cuenta a las Senadurías por representación proporcional, en tanto que aún no se regulaba su existencia, esto es, fue introducida atendiendo a que los Gobernadores tiene todos los recursos en la entidad que gobiernan para hacer propaganda a su favor, lo que fue extendido al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En este sentido, el Constituyente Permanente agregó una circunstancia de lugar como parte de la prohibición a los Gobernadores y Jefe de Gobierno, acotada a la entidad federativa que gobiernan, de ahí se advierte que la restricción pretende tutelar **la equidad** en las campañas electorales, entre los distintos candidatos que compiten por la obtención del voto.

Además, coincido que en el caso de la elección de los **Senadores por el principio de representación proporcional**, en el que la candidatura no es por una entidad en particular, al ser **una sola circunscripción nacional** que abarca todo el territorio mexicano, encuentra similitudes con la elección de **Presidente de la República**, que también es a nivel nacional y respecto de la cual no existe prohibición constitucional que impida a los Gobernadores o al Jefe de Gobierno contender por el cargo; lo que fortalece que la interpretación de la restricción constitucional, en contraste con los requisitos que el propio texto constitucional establece para otros cargos de elección nacional, lleva a la conclusión que no se encuentra claramente referida al caso de candidatos por el principio de representación proporcional al Senado de la República.

Ahora bien, respecto del agravio por el que se aduce que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no tomó en cuenta que no se encuentra plenamente acreditado que Miguel Ángel Mancera se haya separado de su cargo, comparto las consideraciones de la mayoría, atendiendo a la aplicación exacta de las disposiciones constitucionales.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

Al respecto, coincido con la calificación como **ineficaz** del citado motivo de agravio, porque, al considerar que no le es aplicable la causa de inelegibilidad prevista en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa **no se ubica en algún supuesto en el que le sea exigido separarse de su cargo.**

Por lo anterior, comparto las consideraciones relativas a que, al no estar previsto dicho supuesto de manera específica, ni advertirse un plazo concreto respecto del cual se tuviera que computar su separación, **a fin de no realizar una interpretación restrictiva de la norma, se determina que tampoco le resulta exigible que se separe de su cargo.**

- **Inelegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia**

Caso distinto al expuesto es el relativo a la inelegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia, acorde con la interpretación constitucional que expongo a continuación.

El texto del artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución federal, que contiene la restricción en comento, es al tenor siguiente:

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Dicho texto fue adicionado a la Norma Fundamental, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete.

Al respecto, es conveniente señalar algunas de las consideraciones que sustentaron la exposición de motivos de la citada reforma constitucional.

#### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

*En ejercicio de la facultad que al Presidente de la República confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esa honorable soberanía el reformar los artículos 30, 32 y 37 de nuestra Ley Fundamental.*

*La reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida, se pretende que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar.*

*Esta reforma constitucional se ve motivada por el hecho de que un número importante de mexicanos que reside en el extranjero, se ve desfavorecido frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. De esta manera, México ajustaría su legislación a una práctica crecientemente utilizada en la comunidad internacional y, con ello, se daría pie para que sus nacionales defiendan de mejor manera sus intereses donde residen, sin menoscabo de conservar su nacionalidad mexicana.*

*Cabe destacar que es una característica del migrante mexicano, mantener vivo el apego a sus raíces, su cultura, sus valores y tradiciones nacionales. Además de la restricción constitucional vigente de pérdida de la nacionalidad, ese mismo apego les conduce a que no busquen la adopción de otra nacionalidad, aunque así lo aconsejen sus intereses, ya sean laborales, ciudadanos, de bienestar familiar o de otra índole en el país donde residen. Se daría así con esta reforma un importante estímulo para quienes han vivido en el exterior, toda vez que se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.*

*(...)*

*Para proponer este cambio, se tuvieron en cuenta los resultados y las conclusiones de una serie de foros y mesas redondas que realizaron las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los que han participado los sectores académico, político, social, cultural y de representantes de mexicanos en el exterior.*

*Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.*

*En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.*

*Se cuida en todo momento que los mexicanos por nacimiento continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr ese objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero,*

## SUP-RAP-87/2018 y acumulado

*hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.*

...

***De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.***

***En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.***

***Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.***

...

*Atendiendo a la finalidad de esta reforma, y considerando que un número significativo de mexicanos por nacimiento han adquirido otras nacionalidades, se prevé conceder un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta reforma para que dichas personas puedan acudir ante las autoridades competentes a efecto de recuperar su nacionalidad mexicana. (...)*

### DICTAMEN CAMARA DE ORIGEN (SENADORES)

*“(...) A continuación se da cuenta de los razonamientos generales y específicos que llevaron a estas comisiones unidas a proponer la aprobación de estas modificaciones legislativas.*

#### VALORACION GENERAL

*La nacionalidad, el sentimiento de pertenencia, la lealtad a instituciones, a símbolos, a tradiciones y a una cultura, no se agotan en una demarcación geográfica.*

*Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelva la vida y menos aún en la realidad de un mundo cada vez más globalizado, que admite el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas.*

*Resultado de un largo devenir histórico, el proceso migratorio de México tiene una importancia central en el desarrollo de nuestro país. Alentado por fenómenos económicos y desequilibrios en el desarrollo, los mexicanos que emigran, conforman ya un hecho social que ha sido objeto de estudio y de reflexión. Sus condiciones de vida, sus derechos, su desenvolvimiento como minoría en otros países, preocupan a la sociedad mexicana, que está convencida de la necesidad de dar la más amplia protección a quienes han tenido que salir de nuestras fronteras y que sin embargo mantienen la convicción de ser mexicanos.*

(...)

*Las comisiones unidas expresamos nuestra coincidencia con la iniciativa enviada por el Ejecutivo, que propone eliminar las trabas jurídicas para que un mexicano pueda acceder a la nacionalidad del país en el cual está residiendo, sin perder su nacionalidad original y conservando algunas de sus prerrogativas. De esta manera, se cumple con una demanda y anhelo de muchos mexicanos en el extranjero y de sus familias en nuestro territorio, para lograr que la residencia en otro país y la conservación de la nacionalidad mexicana, no sean un factor que limite su desarrollo en el exterior ni los separe de sus raíces nacionales.*

(...)

***La nacionalidad, sus raíces sociales y sus consecuencias jurídicas***

***El concepto de nación implica a un grupo de individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro. Al referirnos a esos grandes grupos sociales, podemos emplear la palabra nación, si ellos mantienen una continuidad histórica, si han existido como un todo orgánico fácil de distinguir de los demás; si poseen modalidades o particularidades que les son inherentes y si, a través del tiempo, se pueden seguir los desarrollos específicos de su existencia.***

***Pueden estos grupos sociales tener diversidad de razas, de religiones, de idiomas, pero si se hallan unidos por el pasado, solidarizados en el presente y proyectados al futuro en una acción común, constituyen naciones, es decir, tienen una personalidad y en consecuencia su propia nacionalidad.***

***La nacionalidad también es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica. El hecho de la nacionalidad pertenece tanto a la esfera pública como a la privada, desde el momento que otorga derechos políticos y contempla todos los demás derechos y obligaciones que pueda tener el hombre.***

***Asimismo, es el atributo que señala a los individuos como integrantes, dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo. El pueblo de un Estado es algo real y está constituido por un determinado grupo de seres humanos, que buscan en el Estado el marco adecuado para la consecución de sus fines colectivos.***

***Los hombres pueden adoptar diversos medios para la consecución de sus objetivos comunes, entre los cuales se halla precisamente el Estado, a través de su orden jurídico y de las diversas abstracciones necesarias para la aplicación de dicho orden a los hechos concretos.***

***Para que el concepto de nacionalidad adquiera consecuencias jurídicas, es preciso que sea condición o resultante de las normas de derecho que tienen como centro de producción al Estado. El orden jurídico hace de la nacionalidad un determinado estatus del cual resulta un condicionamiento a ciertos deberes y un goce de ciertos derechos.***

***Irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana.***

***La propuesta contenida en esta iniciativa, más que fomentar la doble nacionalidad, propone establecer que la nacionalidad mexicana no se puede perder. (...)***

***DE LAS MODIFICACIONES A LA INICIATIVA***

(...)

***III. La imposibilidad de perder la nacionalidad mexicana que propone la iniciativa, conlleva la necesidad no sólo de prever los***

## SUP-RAP-87/2018 y acumulado

**posibles conflictos jurídicos derivados de la doble nacionalidad, sino de evitarlos.**

**La doble o múltiple nacionalidad puede originar conflictos de orden económico, jurisdiccionales, políticos, incluso de lealtades de los individuos que tienen esa circunstancia.**

Hay dos formas de tratar los conflictos derivados de la doble o múltiple nacionalidad: La internacional, a través de la celebración de tratados internacionales, bien bilaterales o, multilaterales, y la nacional, mediante disposiciones idóneas en el derecho interno de cada país.

Entre otros problemas que han de preverse, para evitarlos, está el relativo al pago de impuestos de la persona con la doble nacionalidad; aquí se ha de resolver el problema de a quién pagarlos o si tendrá que hacerlo en ambos países. El cumplimiento de los deberes militares será otro punto a tratar ya que las leyes militares son diferentes en cada país y obligan en diferente forma a los particulares.

**En el ejercicio de derechos políticos nos encontramos con el problema para votar u ocupar puestos públicos, ya que no sería lógico que ocupe puestos públicos en más de un país;** en cuanto al ejercicio de profesiones o actividades reservados a los nacionales y en su caso, la adquisición de derechos inmobiliarios sin las restricciones establecidas para los extranjeros se deberá definir el papel de las personas que cuenten con la doble nacionalidad, (...) Es necesario que las circunstancias arriba señaladas estén previstas, mediante disposiciones idóneas en las leyes secundarias de la materia. Es por ello, que estas comisiones unidas han propuesto un añadido a la parte final del primer párrafo del artículo 32, que diga "La ley... establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad".

(...)

VI. Considerando que existen más de dos millones de mexicanos que han perdido la nacionalidad mexicana en busca de otra nacionalidad y en aras de ampliar lo más posible la oportunidad de que más mexicanos obtengan la posibilidad de restablecer y fortalecer sus vínculos con México, estas comisiones unidas, con el consenso de todos los partidos en ellas representados, ha considerado conveniente ampliar el plazo que establece el artículo Segundo Transitorio para poder solicitar los beneficios del artículo 37 constitucional, de tres a cinco años.

(...)"

DICTAMEN CAMARA REVISORA (DIPUTADOS)

"(...) CONSIDERANDO

I. Estas reformas constitucionales, que se realizan en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano tanto de identificar y fijar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, **tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia,** salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

...

Esta reforma cuida que los mexicanos continúen manteniendo lazos fraternos con nuestro país. Para lograr este objetivo se establece una nueva modalidad en el artículo 30, respecto a la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos

de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que por México tienen sus progenitores.

II. La presente reforma no pretende crear nuevos mexicanos, sino reconocer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos a quienes por nacimiento, les corresponde el goce de este derecho. Por eso, se mantienen y se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos. **De igual manera, se agrega un nuevo párrafo en el artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.**

III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán **en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”, texto al que se agrega que la misma reserva “será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión”.**

IV. En el marco de estas reformas, es importante considerar que las fuerzas armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país. Dicho requisito se extiende también al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en los términos del derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, donde se ejercen actos de soberanía, lo que exige del mismo lealtad, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puertos, aeródromos, servicios de practica y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional. (...)

Como se advierte de lo anterior, la anotada reforma constitucional tuvo como finalidad esencial la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, con el objeto de que, quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana,

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar.

No obstante, se reconoce que la doble o múltiple nacionalidad puede originar conflictos de orden económico, jurisdiccionales, políticos, o incluso de lealtades de los individuos que tienen esa calidad; por ejemplo, en el ejercicio de derechos políticos, se destaca la posible problemática relativa al ejercicio del derecho al voto y a **ocupar puestos públicos**, ya que no sería lógico que se ocupe un cargo público en más de un país.

De ahí que, para evitar posibles conflictos jurídicos relacionados con la doble nacionalidad, se establecieran dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos.

- La primera de ellas, relativa a que ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden perder esa calidad, cuando se encuentren en alguno de los supuestos previstos en el apartado B del artículo 37 constitucional, y
- Por otro lado, la limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, así como los cargos que, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e

identidad nacional), establezca el Congreso de la Unión mediante leyes expresas.

Así, el Constituyente Permanente buscó salvaguardar los principios de identidad y soberanía nacional, de manera que para ocupar algún cargo público para el cual se requiera la calidad de mexicano por nacimiento, no se encuentre alguna relación de sumisión a un Estado extranjero.

De esta manera, con el fin de armonizar el principio de soberanía nacional con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, se estableció, en los artículos segundo y tercero transitorios de la aludida reforma constitucional, lo siguiente:

**SEGUNDO.** Quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera y si se encuentran en pleno goce de sus derechos, podrán beneficiarse de lo dispuesto en el artículo 37, Apartado A), constitucional, reformado por virtud del presente Decreto, previa solicitud que hagan a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los cinco años siguientes a la citada fecha de entrada en vigor del presente.

**TERCERO.** Las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor, seguirán aplicándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o concebidos durante su vigencia.

Con base en las disposiciones transitorias trasuntas, que fueron reformadas para favorecer a las personas que se ubicaban en los supuestos que prevén, se estableció un procedimiento en la Ley de Nacionalidad, para que los mexicanos por nacimiento estuvieran en aptitud de ejercer plenamente sus derechos como nacionales, mediante la tramitación de un Certificado de Nacionalidad.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Ahora bien, no obstante la existencia de dicho Certificado de Nacionalidad en este caso no resulta idóneo ni suficiente para acreditar el requisito de elegibilidad en estudio; ello ya que considerar que un ciudadano mexicano que cuenta con nacionalidad de otro país, no obstante haber **adquirido la nacionalidad por naturalización** con anterioridad, esté en posibilidad de cumplir el requisito de elegibilidad de esta manera implicaría dejar de atender la previsión establecida por el Constituyente, como se expone a continuación.

- **Mecanismo previsto en la Ley de Nacionalidad**

Al respecto, no coincido con la interpretación que se propone en el proyecto en el sentido de considerar que el artículo 16 de la Ley de Nacionalidad resulta aplicable al caso para considerar que Napoleón Gómez Urrutia cumple con el requisito de nacionalidad previsto en el artículo 58, en relación con los diversos 55, fracción I y 32, segundo párrafo, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar, porque **no es admisible** que para interpretar un precepto constitucional **se tome como referencia una ley ordinaria**, en tanto que ello **resulta contrario al principio de supremacía constitucional**, aunado a que sujeta la voluntad y alcance de las disposiciones establecidas por el Constituyente a las normas previstas por el legislador.

En este sentido, la interpretación sistemática que se propone no es adecuada para definir el alcance de la restricción constitucional, ya que supedita su aplicación a las normas previstas en la Ley de Nacionalidad.

Ahora bien, considero que **la expedición del Certificado de Nacionalidad Mexicana no debe entenderse como un instrumento jurídico al alcance de cualquier ciudadano que adquiera la nacionalidad de otro país, para cumplir con el requisito constitucional como si se tratará de un mero formalismo;** sino que dicho certificado constituye una herramienta jurídica establecida, desde el ámbito del orden jurídico nacional, para permitir que los ciudadanos mexicanos por nacimiento que busquen ejercer su derecho a ser votados, cuenten con el respaldo documental suficiente respecto de cualquier otra nacionalidad en que se encuentren en un supuesto de atribución y reconocimiento por diversos sistemas jurídicos.

En este sentido, como precisé en un inicio, sostener la interpretación de la mayoría implicaría sujetar el cumplimiento y alcance de la restricción constitucional a la disposición de una ley dictada por el Congreso de la Unión.

Los artículos a partir de los cuales se sustenta la expedición del Certificado de Nacionalidad Mexicana son del tenor siguiente:

**“Artículo 16.-** Los mexicanos por nacimiento **a los que otro Estado considere como sus nacionales**, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado.

En el caso de que durante el desempeño del cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.

**Artículo 17.-** Los mexicanos por nacimiento **a los que otro Estado considere como sus nacionales**, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento.”

Por otra parte, en el Reglamento de la Ley de Nacionalidad, se contienen las siguientes disposiciones aplicables al caso:

### **“CAPÍTULO II**

#### **DE LA NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO**

**ARTÍCULO 11.-** Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere también como sus nacionales y que pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera tener únicamente la nacionalidad mexicana por nacimiento, deberán tramitar ante la Secretaría su Certificado de Nacionalidad Mexicana y realizar por escrito las renunciaciones y protestas referidas en el artículo 17 de la Ley.

**ARTÍCULO 12.-** Para la expedición del Certificado de Nacionalidad Mexicana, los interesados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser mayor de edad y en uso de sus derechos civiles;

II.- Presentar original de la solicitud debidamente requisitada y firmada;

III.- Exhibir copia certificada de su acta de nacimiento expedida por la oficina del registro civil mexicano. Si el interesado nació en el extranjero, podrá exhibir copia certificada del acta de nacimiento expedida por los consulados o por la sección consular de las representaciones diplomáticas de México en el exterior o copia certificada expedida por la oficina del registro civil mexicano de la inserción de su acta de nacimiento extranjera;

IV.- Presentar original de una identificación oficial vigente con fotografía, entre otras, el pasaporte mexicano, la credencial de elector, la cédula profesional, la cartilla del Servicio Militar

Nacional, el certificado de matrícula consular y la cédula de identidad ciudadana;

V.- Entregar dos fotografías iguales recientes a color, tamaño pasaporte (4.5 x 3.5 cms.), con fondo blanco, de frente, sin anteojos, cabeza descubierta;

VI.- Entregar el comprobante del pago de derechos correspondiente;

VII.- Manifiestar por escrito bajo protesta de decir verdad que la información proporcionada para realizar el trámite es correcta y concuerda con la documentación presentada para el mismo fin, y

VIII.- Formular por escrito las renunciaciones y protestas que establece el artículo 17 de la Ley.

En el caso de los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional, además deberán presentar copia certificada del acta de nacimiento o del certificado de nacionalidad mexicana o de la declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento de su padre o de su madre.

En el caso de los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, además deberán presentar copia certificada de la carta de naturalización de su padre o de su madre expedida con anterioridad a su nacimiento.

Una vez que el interesado haya cumplido con todos los requisitos señalados en este artículo, el certificado de nacionalidad mexicana se expedirá en un día hábil. Una vez expedido el certificado de nacionalidad mexicana, la Secretaría cumplirá con lo previsto en el artículo 96 de la Ley General de Población.

**ARTÍCULO 13.-** A los mexicanos por nacimiento interesados en acogerse al beneficio de lo dispuesto por el artículo 37, apartado A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera antes del 20 de marzo de 1998, la Secretaría podrá expedir la declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento.

Para tal efecto, el interesado deberá, además de cumplir con los requisitos que se señalan en el artículo anterior, con excepción de la fracción VIII, exhibir el original del documento con el que acredite que otro Estado lo reconoce como su nacional, expedido antes del 20 de marzo de 1998. Dicho documento deberá reunir lo establecido en el artículo 7 del presente Reglamento.

Una vez que el interesado haya cumplido con todos los requisitos señalados en este artículo, la declaratoria de

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

nacionalidad mexicana por nacimiento se expedirá en un día hábil.”

De la lectura integral de los preceptos transcritos, en relación con los preceptos constitucionales en análisis, se advierte que no es un mecanismo diseñado para que aquellos ciudadanos que de manera voluntaria adquieren la otra nacionalidad por solicitud y gestión expresa, estén en posibilidad de rechazarla y cumplir formalmente un requisito constitucional.

La precisión que se formula en el artículo 16 de la Ley de Nacionalidad, dirigida a que se refiere a aquellos ciudadanos **a los que otro Estado considere como sus nacionales**, permite concluir que están en posibilidad de solicitar el certificado aquellas personas a quienes el orden jurídico mexicano reconozca como nacionales, a la par que un orden jurídico diverso **les atribuye su correspondiente nacionalidad**.

Al respecto se debe recordar que dentro de los criterios de atribución de la nacionalidad se distinguen los de filiación (*ius sanguinis*), por vinculación con el territorio (*ius soli*) y por la voluntad expresa que permite a una persona adquirir, con base en su petición, una nueva nacionalidad (naturalización), destacando que este último de los supuestos por regla general no se encuentra subordinado al consentimiento del Estado de origen ni a la pérdida de la nacionalidad anterior.<sup>55</sup>

En este sentido, en el artículo 13 de la Ley de Nacionalidad, se enlistan los actos respecto de los cuales actúan como nacionales

---

<sup>55</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Temas Selectos de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Cuarta edición, 2003, p. 682.

los mexicanos por nacimiento **que posean o adquieran** otra nacionalidad.

Esta interpretación se ve fortalecida al considerar que el artículo 12 del Reglamento fija como sujetos a quienes se dirige la emisión del certificado a los nacidos dentro del ámbito territorial de validez de nuestro orden jurídico de padre o madre extranjera; y los nacidos fuera del territorio nacional, con padre o madre mexicanos.

Ahora bien, dicho Certificado también juega un importante papel respecto de la posibilidad de recuperar la nacionalidad mexicana de origen, que se hubiera perdido en caso de aceptar otra nacionalidad, situación que es anterior a la reforma constitucional de mil novecientos noventa y siete, dado que se establecía a nivel constitucional que se perdía dicha nacionalidad: a) por adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera; b) por aceptar títulos nobiliarios que implicaran la sumisión a un estado extranjero; c) por residir, siendo mexicano por naturalización, durante cinco años continuos en el país de su origen; y d) por hacerse pasar en cualquier instrumento público, siendo mexicano por naturalización, como extranjero, o por obtener y usar un pasaporte extranjero.

Actualmente, en el artículo 37 constitucional, se reconoce que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Por lo anterior, todos aquellos casos que hubieran perdido la nacionalidad mexicana conforme con el régimen constitucional vigente antes de la reforma de mil novecientos noventa y siete, encuentran en la figura del Certificado de

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Nacionalidad Mexicana, el instrumento jurídico para recuperar su nacionalidad original.

Esta situación particular no puede entenderse como justificante para interpretar que la sola obtención de dicho Certificado, en cuyo trámite se requiere la renuncia expresa a la nacionalidad que le sea atribuida, así como toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, sea suficiente para vaciar de contenido al precepto constitucional que establece claramente una limitante al derecho a ser votado que obedece a una finalidad constitucional y constituye una distinción acorde con las funciones de quienes ocupen un escaño en el Senado de la República.

Es decir, el Certificado de Nacionalidad, para los efectos de cumplir un requisito de elegibilidad, es el documento idóneo para acreditar que un ciudadano mexicano, que por criterios de filiación o por vinculación al territorio, en términos del orden jurídico de otro Estado se encuentre en el supuesto que le reconozca una diversa nacionalidad, esté en posibilidad de acreditar que asume plenamente la nacionalidad mexicana y rechaza la posibilidad de ostentar la diversa nacionalidad a la que podría tener derecho.

Esta situación, en nuestra consideración, excluye los casos en que un ciudadano mexicano, de manera voluntaria, solicita adquirir una nacionalidad diversa, dado que es un elemento objetivo que el Estado Mexicano, en ejercicio de la libre configuración que el Sistema Interamericano le reconoce, ha definido como un elemento que hace inelegible para ocupar un

cargo como el de Senador de la República, en atención a cuestiones de seguridad, lealtad y fidelidad nacional.

Sobre todo, considerando la gran trascendencia y relevancia de los valores constitucionalmente tutelados mediante el establecimiento de la aludida restricción constitucional, que son, entre otros, el principio de soberanía nacional y la necesidad de que quien ostente un cargo público de relevancia no tenga dependencia o sumisión alguna con un Estado extranjero.

Ello, porque el desempeño de diversas funciones públicas de relevancia en el País exige una indiscutible lealtad y patriotismo, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia México.

Así, la restricción constitucional al derecho a ser votados de los ciudadanos mexicanos con doble nacionalidad, no se trata de un caso de discriminación, en tanto que el Constituyente ha establecido que sólo resultan elegibles al Senado, aquellos ciudadanos mexicanos por nacimiento que no hubieran optado por otra nacionalidad.

Sostener que basta el trámite del Certificado de Nacionalidad para cumplir con el requisito de elegibilidad, vacía de contenido las disposiciones constitucionales y convierte la anotada prohibición en un mero formalismo.

Cabe destacar que la obtención de dicho certificado requiere únicamente la manifestación del solicitante ante las instancias del Gobierno Mexicano de la renuncia de la nacionalidad

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

extranjera, sin que se requiera acreditar haber hecho dicha manifestación ante el otro país, menos que así hubiera sido aceptado y acordado por las autoridades competente, en tanto que, al igual que en nuestro caso, diversos países reconocen que la nacionalidad por nacimiento no se pierde.

Atendiendo a los diversos supuestos que pueden darse en casos de controversias respecto de la nacionalidad, es que válidamente el Constituyente limitó el supuesto de elegibilidad a mexicanos por nacimiento que no hubieran adquirido otra nacionalidad, y estableció un instrumento al alcance de aquellos ciudadanos que buscan se ubican en una situación por la que otros sistemas jurídicos les atribuyen nacionalidad, sin que requiera manifestación de voluntad expresa de su parte.

Al respecto, se insiste en que el criterio que sustento en este voto disidente no implica una interpretación restrictiva, sino que busca dotar de plena vigencia a la restricción constitucional en estudio, con el fin de armonizar el principio de soberanía nacional y el ejercicio de los derechos político-electorales, de ahí que la distinción que propongo sea constitucionalmente válida, en tanto permite que los mexicanos por nacimiento que tengan otra nacionalidad por nacimiento, puedan ejercer algún cargo público para el que se requiera únicamente la calidad de mexicanos por nacimiento.

No así los mexicanos por nacimiento que optaron por una nacionalidad diversa por naturalización, ya que, en principio, su voluntad de vincularse como nacionales de un Estado extranjero permite presumir una identificación y sumisión con esa Nación,

pues, en este caso, la nacionalidad extranjera deriva directamente de su voluntad y no de una condición preexistente relacionada con el *ius soli* o *ius sanguini*, lo cual precisamente pretende evitar la restricción constitucional bajo análisis.

La interpretación que sostengo es compatible con lo sostenido por esta Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-886/2015, en tanto que en aquel caso se consideró suficiente para acreditar el requisito de elegibilidad en cuestión la presentación del Certificado de Nacionalidad Mexicana por parte del ciudadano cuya candidatura se impugnaba, siendo que dicho candidato contaba con doble nacionalidad, con la precisión que la nacionalidad extranjera que adquirió (canadiense) atendía a un **criterio de vinculación con el territorio (*ius soli*)**,<sup>56</sup> de ahí que conforme con lo expuesto, en ese caso dicho certificado sí era el documento idóneo para acreditar el requisito de elegibilidad en cuestión.

En virtud de las consideraciones que han quedado expuestas, de manera respetuosa, me aparto del criterio aprobado por la mayoría exclusivamente en relación con la elegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia y emito el presente **voto particular**.

## **MAGISTRADO**

---

<sup>56</sup> De la valoración de los documentos que obraban en el expediente, se concluyó que el candidato es mexicano por nacimiento toda vez que nació en el extranjero –Condado de Brownsville, Texas–, pero es de padre mexicano, en los términos del artículo 30, apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ EN CUANTO AL APARTADO A, Y ÉSTE ÚLTIMO RESPECTO DEL APARTADO B, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-RAP-87/2018 Y ACUMULADO.**

Con el respeto que nos merecen la Magistrada y los Magistrados, disentimos de la sentencia dictada en los recursos arriba indicados, en la que se confirma el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que aprobó las listas de las fórmulas presentadas por los partidos políticos y coaliciones para la asignación de senadurías por el principio de representación proporcional, en el actual proceso electoral federal.

Es así pues, contrario a lo que se concluye en la resolución aprobada por la mayoría, consideramos que resultan fundados los agravios expresados por los partidos recurrentes en los que controvierten la elegibilidad de Miguel Ángel Mancera Espinosa y, en particular, el suscrito por cuanto ve a Napoleón Gómez Urrutia, registrados en las listas de los partidos Acción Nacional y MORENA, según las razones que exponemos a continuación.

#### **A. Inelegibilidad de Miguel Ángel Mancera Espinosa**

No compartimos que en la resolución se razone que, en el caso del ciudadano Mancera Espinosa, no resultaba aplicable la prohibición contenida en el tercer párrafo de la fracción V, del artículo 55 de la Constitución Federal, relativa a la imposibilidad de que los gobernadores, o el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, puedan ser electos en las entidades de su respectiva jurisdicción, durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

- **Postura de la mayoría**

En efecto, en la sentencia aprobada, se desestiman los agravios de los recurrentes relativos a la inelegibilidad de la candidatura, sobre la base de que, la prohibición dispuesta en el artículo 55 constitucional, resulta aplicable únicamente para las postulaciones de senadurías por el principio de mayoría relativa, atendiendo **esencialmente** a: *i*) el esquema electivo previsto por la Constitución para la distribución de los escaños, *ii*) la teleología de la restricción o fin perseguido por el constituyente, y

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

*iii)* la aplicación de un criterio interpretativo que maximice los derechos a ser votado del ciudadano.

En este punto, en la resolución se considera que, la finalidad perseguida por el constituyente al prever la restricción constitucional fue el evitar que los ejecutivos hicieran uso ventajoso de los recursos públicos frente al resto de competidores, y presionaran a la población de la entidad de gobierno en las elecciones de mayoría relativa, por lo que, en su origen, la prohibición únicamente tuvo aplicación para los cargos electos de manera directa por la población, al no estar dispuesto, todavía, el sistema de representación proporcional.

Adicionalmente, la resolución sostiene que, a diferencia de la forma de elección de las senadurías de mayoría relativa, en el sistema de representación proporcional, los escaños son asignados con base en la votación obtenida por los partidos políticos en todo el territorio nacional y no por la que hayan alcanzado en cada entidad federativa, por lo que, en su caso, la jerarquía de los gobernadores o del jefe de gobierno, no podría abarcar territorios que no comprendan su ámbito de ejercicio.

De esta forma, la mayoría rechazó la interpretación propuesta por los recurrentes relativa a que resultaba aplicable la restricción constitucional, al contener la votación nacional bajo la cual correspondiera realizar la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, la recibida en la Ciudad de México, en la cual ocupa la jefatura de gobierno Miguel Ángel Mancera, sobre la base de que adoptar tal postura, implicaría

una interpretación extensiva y desproporcional de una restricción al derecho a ser votado.

- **Razones del disenso**

Desde nuestra perspectiva, la prohibición dirigida a los gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en funciones, dispuesta en la fracción V, del artículo 55 de la Constitución Federal, resulta aplicable no sólo para las candidaturas a senadurías por el principio de mayoría relativa, sino también a las registradas por los partidos políticos en sus listas de representación proporcional.

Arribamos a tal conclusión al considerar que la restricción impuesta, desde sus orígenes por el constituyente a los titulares de los ejecutivos estatales y de la Ciudad de México durante el periodo de sus encargos, tiene entre sus finalidades: a) preservar las condiciones de equidad en la contienda; b) proteger la libertad del voto del electorado; y c) eliminar la posibilidad de que, en la práctica, los ocupantes de los más altos cargos administrativos de las entidades federativas, utilicen los recursos que tienen a su alcance durante el ejercicio de su mandato, para perpetuarse en el ejercicio de la función pública del más alto nivel, con todo lo que ello implica, tal y como se razona a continuación.

- **Evolución de la restricción dispuesta en el párrafo v, del artículo 55 constitucional**

A efecto de evidenciar cuál es la finalidad de la actual disposición constitucional que establece la limitación que se analiza en este

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

caso, resulta pertinente traer a cuenta los antecedentes legislativos de dicho precepto.

En su momento, la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete contemplaba que el Congreso de la Unión se integraba por diputados electos por cada territorio que sobrepasara cuarenta mil habitantes, a los cuales imponía como requisitos de elegibilidad el ser ciudadanos mexicanos, en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día de apertura de sesiones, ser vecino del territorio en el cual se desarrollara la elección y no pertenecer al estado eclesiástico.

Es decir, el Congreso Constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete no contempló prohibición alguna a los gobernadores de las entidades federativas para que fueran postulados como integrantes del Congreso de la Unión.

La restricción para los gobernadores de las entidades federativas fue implementada en la actual Constitución Federal, en la que, al momento de su publicación, se permitía la postulación de los gobernadores de los estados para ocupar alguna diputación o senaduría, sin embargo, se les exigía separarse del cargo con noventa días de antelación a la jornada, en caso de contender por una diputación o senaduría, de algún distrito que comprendiera su jurisdicción.

Posteriormente, atendiendo a la preocupación nacional antirreeleccionista, y de tutela a la emisión de un voto ciudadano libre, en abril de mil novecientos treinta y tres el constituyente reforma el texto del artículo 55, para quedar en los términos que

dispone actualmente el texto constitucional. La exposición de motivos de la reforma da cuenta de los motivos que se atendían al imponer una restricción total a los titulares de los ejecutivos locales, en los siguientes términos:

“... para nadie es un secreto que desde tiempo inmemorial, casi desde que nuestra patria nació a la vida política como pueblo independiente, existe en forma perfectamente tangible la opinión de que los hombres y los grupos políticos encargados de la vida del país y de su administración pública, no deben perpetuarse en tales dirección y administración porque la historia nos enseña que en todos los países y en todas las épocas, ha sido una tendencia invariable de quienes se han perpetuado en el poder abusan de él, en provecho exclusivo de los intereses unilaterales de una facción o de una camarilla, y con menosprecio de los grandes intereses colectivos encomendados a su cuidado. Este anhelo tiene raíces de tal modo hondas e indestructivas en la conciencia popular, que el sentimiento de hostilidad y repulsión por él encargado en contra de quienes se han desentendido de ese anhelo de no continuismo, se ha manifestado no solamente en contra de gobernadores que por sus características esenciales y métodos son acreedores al calificativo de déspotas o tiranos, sino aun en contra de gobernantes fundamentalmente buenos, respetuosos de la ley, que prestaron valiosos servicios a la República, pero que en un momento dado, dejándose llevar de un impulso de conservación indiscutiblemente humano, pretendieron retener por tiempo indefinido el poder, es decir, perpetuarse”<sup>57</sup>

Es decir, actualmente el artículo 55 de la Constitución Federal, establece los requisitos de elegibilidad para los ciudadanos y ciudadanas que aspiren al cargo de diputado federal, los cuales también resultan aplicables para las senadurías de la República,

---

<sup>57</sup> Al efecto se puede consultar el Diario de debates de la sesión de la Cámara de Diputados, de 16 de noviembre de 1932, en la que se refirió:

*“En el artículo 55 es necesario modificar la fracción V para dejar aclarado de una vez por todas que los Gobernadores de los Estados, durante su ejercicio no pueden ser electos diputados o senadores aun cuando se separen de sus encargos, cosa absolutamente indispensable ya que la tendencia del antirreeleccionismo se dirige a conseguir la mayor libertad en la emisión del voto.”*

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

atendiendo a lo dispuesto por el artículo 58 del propio texto fundamental.

Finalmente, el referido artículo sufrió modificaciones en junio de dos mil siete, cuando se incluyó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como sujeto vinculado a la exigencia constitucional, y en enero de dos mil dieciséis, para cambiar la denominación de Distrito Federal a Ciudad de México.

- **Finalidad de la norma**

Actualmente, el texto de la restricción dispuesta en el tercer párrafo, de la fracción V, de dicho numeral, materia de pronunciamiento en el caso de Mancera Espinosa prevé:

*“Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos”.*

Como se ve, el espíritu de la adición constitucional que restringió la postulación de los gobernadores y del jefe de gobierno en las entidades de sus respectivas jurisdicciones se impuso como un medio para tutelar las condiciones de equidad en la renovación de las diputaciones y senadurías, la libertad del sufragio de la ciudadanía, así como para combatir el fenómeno de la reelección en los cargos públicos y perpetuación en el poder de parte de los titulares de la administración pública en los Estados de la República.

Es así dado que el constituyente consideró que el ejercicio de la función pública coloca a los gobernadores de los estados y al

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en una posición ventajosa respecto del resto de participantes en la contienda, y, en su caso, permite que los ejecutivos, pueda condicionar a la población sobre la cual correspondía desempeñar sus funciones, la prestación de los servicios públicos, a cambio de beneficiarse del voto ciudadano que les permita alcanzar el cargo de representación pretendido, y continuar desempeñando la función pública.

El espíritu de la reforma constitucional que previó la restricción en análisis tiene también como finalidad el instituirse como una prohibición que impida la perpetuación en el poder de los servidores públicos de primer nivel de la administración pública estatal, por lo que **restringe totalmente** la posibilidad de que los gobernadores puedan ser electos a los cargos de diputados y senadores durante el tiempo de ejercicio de su encargo, aun y cuando se separen de este.

De esta manera resulta válido concluir que la prohibición dispuesta en el párrafo tercero, de la fracción V, del artículo 55 de la Constitución Federal, se impone como una norma cuya finalidad esencial y original, es la de evitar que, con el objetivo de continuar desempeñando un cargo público, los gobernadores o el jefe de gobierno en funciones, intervengan en las elecciones de las diputaciones o senadurías que se desarrollen en el territorio de la entidad en la que recaiga su jurisdicción, a efecto de que no exista la posibilidad de que dicha participación implique presión sobre la decisión de los electores, por el posible

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

condicionamiento de los servicios públicos respectivos, en aras de alcanzar un diverso cargo público en su beneficio.

La trascendencia de evitar dicha intervención es de tal relevancia, que el texto fundamental restringe por completo la participación de los gobernadores y del jefe de gobierno en los procesos electivos de integrantes del Congreso de la Unión, aun cuando éstos se separen del cargo estatal, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en la elección presidencial, en la que la Constitución Federal sí permite la postulación de los ejecutivos locales, pero exige la separación del cargo seis meses antes del día de la elección.<sup>58</sup>

- **Aplicabilidad de la prohibición en senadurías por el principio de representación proporcional**

En su texto original, la Constitución Federal preveía en su artículo 56, que la Cámara de Senadores estaba compuesta por dos miembros de cada entidad y dos adicionales del Distrito Federal, mismos que debían satisfacer los requisitos dispuestos para los diputados del Congreso, y los cuales serían seleccionados mediante elección directa.<sup>59</sup>

Posteriormente, mediante reforma constitucional de septiembre de mil novecientos noventa y tres, se modifica la estructura del Senado al aumentar una senaduría por cada entidad federativa electa por mayoría relativa, y otra más a la primera minoría.

---

<sup>58</sup> Artículo 82, fracción VI, de la Constitución Federal.

<sup>59</sup> El artículo 56 disponía lo siguiente:

*Artículo 56.*

*La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.*

*La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos.*

Finalmente, en la reforma política de agosto de mil novecientos noventa y seis, el constituyente modifica el artículo 56, e incorpora la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, quedando integrado la Cámara por dos senadores electos por mayoría relativa y uno a la primera minoría en cada entidad federativa, mientras que la distribución de las treinta y dos senadurías restantes se realizaría conforme la votación obtenida por los partidos políticos en todas las entidades federativas, conformándose una circunscripción plurinominal nacional, para efectos de la asignación entre las listas registradas para tal efecto.

Actualmente, la Constitución Federal exige en su artículo 58, como requisitos de elegibilidad para acceder a una senaduría de la República, la satisfacción de los mismos requisitos dispuestos en el artículo 55, para las diputaciones federales, salvo por el requisito de la edad.

Lo anterior nos permite advertir que, si bien la restricción dispuesta en el tercer párrafo de la fracción V, del artículo 55, fue impuesta durante el tiempo en el que el texto constitucional no contemplaba la asignación de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional, la misma sigue vigente, sin que exista motivo que permita concluir que dicha prohibición resulta incompatible o inobservable para las candidaturas integrantes de las listas respectivas.

Por el contrario, el sistema dispuesto por el constituyente para regular la participación bajo el principio de representación proporcional, resulta consecuente y posibilita una aplicación

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

armónica de la restricción para los gobernadores y el jefe de gobierno, toda vez que, en todo caso, la finalidad de la prohibición es desvincular a los gobernadores respecto de la votación obtenida en su ámbito de jurisdicción durante su periodo de encargo, sufragios que, en ambos sistemas, permiten el acceso al cargo público; con independencia de la representatividad que estos votos tengan respecto del universo total.

En efecto, conforme lo previamente expuesto, los senadores asignados por el principio de representación proporcional se distribuirán conforme la votación obtenida en cada una de las contiendas de las senadurías de mayoría relativa llevadas a cabo en las treinta y dos entidades federativas, votación con la cual se conformará **una sola circunscripción plurinominal nacional**.

De esta forma, se aprecia que el sistema de asignación de senadurías por el principio de representación proporcional no puede considerarse como excepción a la restricción dispuesta en el artículo 55 constitucional, pues no desvincula, ni es ajena la actuación de los gobernadores o jefe de gobierno en funciones, a la votación emitida por los electores que ocupan el ámbito de jurisdicción y, por ende, el riesgo de condicionamiento del servicio público, a cambio del beneficio electoral que permita la continuación en el poder público, de las personas que detentan el ejecutivo local.

- **Conclusiones**

Es por todo ello que, en el caso, consideramos que el hecho de

que Miguel Ángel Mancera Espinosa participe como candidato al cargo de Senador de la República por el principio de representación proporcional, sí afecta la finalidad de la restricción constitucional.

En primer término, constituye un hecho notorio que el periodo de ejercicio del cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en el cual fue electo Miguel Ángel Mancera Espinosa, corre del **cinco de diciembre de dos mil doce, al cuatro de diciembre de dos mil dieciocho**, es decir, actualmente transcurre dicho periodo, el cual concluye más de tres meses después, de que tomen protesta los diputados y senadores electos en el proceso electoral que actualmente se desarrolla, y que integrarán la Legislatura correspondiente.

De esta forma, y como se razonó previamente, con independencia de que el ciudadano Mancera Espinosa no contienda por una senaduría de mayoría relativa, ello no implica que no pueda aprovechar su investidura para generar condiciones de inequidad en la contienda y vulnerar la libertad del sufragio de los electores que habitan en la jurisdicción del ejercicio de su cargo, a partir del manejo de los recursos públicos que correspondan a la Ciudad de México, la prestación de servicios respectivos y el manejo de su propia imagen como cabeza de la administración pública capitalina, con el objeto de favorecer su aspiración política y continuar en la función pública, a través de la votación de la ciudadanía sobre la cual ejerce su cargo.

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Es decir, la votación que se obtenga en el Estado que gobierna el funcionario respectivo, formaría parte de aquella que le permita acceder a la función pública, lo cual deja latente el riesgo de que, en su caso, a través de su investidura pública, realice acciones tendentes a obtener el voto de la ciudadanía en el sentido que beneficie a sus intereses; **cuestión que es justamente lo que busca evitar la norma prohibitiva.**

Más aun cuando el alcance limitado que se pretende dar a la prohibición constitucional permitiría que los gobernadores y el jefe de gobierno continúen en el cargo hasta en tanto no tomen protesta de la senaduría respectiva, lo cual resulta inadmisibles a todas luces e incongruente con el sistema de elegibilidades dispuesto en el texto constitucionales, que ordinariamente exige la separación del cargo de servidores de primer nivel, para acceder a una diversa función pública, como previamente lo advertimos en el caso de la presidencia de la República.

Lo anterior no significa aplicar una interpretación restrictiva en perjuicio del derecho de participación política de los gobernadores o el jefe de gobierno, como se sostienen en la resolución mayoritaria, pues se trata de una prohibición impuesta directamente en el texto constitucional que, conforme con el criterio establecido por esta Sala Superior<sup>60</sup> y por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>61</sup> resulta oponible a

---

<sup>60</sup> Así sucedió, por ejemplo, en la resolución dictada por este órgano jurisdiccional en el diverso expediente identificado con la clave SUP-JDC-1774/2012, resuelto el veintinueve de junio de dos mil doce.

<sup>61</sup> Véase la jurisprudencia del pleno de rubro: **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, abril de 2014.

cualquier tipo de control constitucional o convencional al encontrarse dispuesta en la norma fundamental que contiene los derechos humanos y principios básicos que conforman nuestra nación.

Por el contrario, consideramos que este órgano jurisdiccional tiene el deber de realizar un ejercicio de aplicación armónico de las normas y restricciones constitucionales en el que, a la par de que se garanticen y tutelen los derechos político-electorales de los ciudadanos, se atiendan las exigencias previstas por el constituyente para resultar elegible a ocupar los cargos de elección popular.

A su vez, en dicho ejercicio interpretativo la Sala deberá atender, no solamente elementos como el momento histórico y el esquema constitucional imperante al momento de aprobación de las medidas, sino también a la finalidad perseguida por el constituyente, a efecto de adecuar las exigencias, al contexto normativo actual y, de esta forma, dar vigencia a los mandamientos constitucionales, cuando ello resulte conforme con los principios del Estado democrático tutelados por la propia norma fundamental.

De otra forma, y si se atiende a un criterio de interpretación que favorezca, de manera indiscriminada, el derecho a ser votado de la ciudadanía, se corre el riesgo de que sean las propias autoridades electorales del país las que, a través de sus determinaciones, validen la participación de actores que no reúnen los requisitos exigidos por la norma fundamental o, peor aún, que actualizan alguna causal expresa de inelegibilidad

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

constitucional, para ocupar el cargo público en cuestión, como sucede en este caso.

Por todo lo anterior, es que consideramos, que la restricción constitucional no se encuentra sujeta a una posible interpretación *pro persona* a través de la cual se pretendiera maximizar el derecho a ser votado de dichos funcionarios públicos, porque se trata de una restricción constitucional que guarda plena vigencia con el esquema dispuesto en el texto fundamental tanto en el sistema de mayoría relativa, como en el de representación proporcional.

Aunado a ello, en los hechos, el desatender la restricción constitucional y validar el registro de los gobernadores o el jefe de gobierno en funciones, para una senaduría por el principio de representación proporcional, implica que se posibilite que los titulares de los ejecutivos locales vulneren las condiciones de equidad en la contienda, con el fin de que el acceso a una posición en el Congreso de la Unión, permita a aquellos cuya actuación resulte cuestionable, eximir su conducta de un ejercicio real y auténtico de rendición de cuentas de la función pública local.

Por lo que también se estaría vulnerando otra de las finalidades perseguidas por el constituyente al imponer la restricción constitucional materia de análisis, pues la continuación y perpetuación en la función pública posibilitaría un abuso del poder público en provecho exclusivo de intereses personales o de alguna facción.

**B. Disidencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez respecto de la elegibilidad de Napoleón Gómez Urrutia.**

Por otra parte, tampoco comparto que se haya confirmado el acuerdo impugnado, en lo tocante al registro del candidato a senador por el principio de representación proporcional, Napoleón Gómez Urrutia, postulado por MORENA.

Sobre el particular, es mi convicción que, tal como se alegó en la demanda del recurso de apelación SUP-RAP-89/2018, el certificado de nacionalidad mexicana exhibido por el referido candidato no es de la entidad insuficiente para inobservar la restricción prevista en el párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la sentencia aprobada por la mayoría, se desestimó el alegato relativo a que se debió haber negado el registro del candidato aludido, porque, si bien es cierto que es ciudadano mexicano por nacimiento, también lo es que adquirió una diversa nacionalidad -la canadiense-, incumpliendo con ello, lo dispuesto en el artículo 32, párrafo segundo de la Carta Magna. Dicha porción normativa es del tenor siguiente:

“El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, **se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad...**”

El planteamiento del partido enjuiciante se declaró infundado, sobre la base de que el candidato cuyo registro se impugnó siguió el trámite previsto en el artículo 16 de la Ley de Nacionalidad, esto es, presentó el Certificado de Nacionalidad

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

Mexicana, del que se desprende que renunció a la nacionalidad canadiense.

A mi juicio, lo procedente era modificar el acuerdo impugnado, para el efecto de dejar sin efectos el registro de la candidatura de Napoleón Gómez Urrutia, con base en las consideraciones y fundamentos que enseguida se exponen.

- **Restricción constitucional expresa**

El artículo 58 de la Constitución Federal establece que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de veinticinco años cumplidos el día de la elección.

Con relación al tema en estudio, el artículo 55, fracción I, de la Constitución establece que para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano, **por nacimiento**, en el ejercicio de sus derechos.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 32 constitucional dispone que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la propia Constitución, se requiera ser mexicano **por nacimiento**, se reserva a quienes tengan esa calidad **y no adquieran otra nacionalidad**.

Como se advierte, el texto constitucional prevé expresamente una restricción para el ejercicio de los cargos para los cuales, por mandato de la propia Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento. Ello es así, porque se establece que quien aspire a alguno de dichos cargos, deberá: **1. Tener la calidad de**

mexicano por nacimiento; y 2. No haber adquirido otra nacionalidad.

En ese contexto constitucional, para el suscrito resulta evidente que quien aspire a integrar el Senado de la República, necesariamente, debe ser mexicano por nacimiento y en ningún momento debió haber adquirido otra nacionalidad.

Para comprender la razón por la que existe o está prevista la referida restricción en la Constitución, considero imprescindible tener presente los argumentos que, sobre el particular, se consideraron en la exposición de motivos de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, a saber:

“...

En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la **identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.**

Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de **Presidente de la República, Senadores, Diputados y Gobernadores**, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, **que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales**, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

...

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

La doble o múltiple nacionalidad puede originar conflictos de orden económico, jurisdiccionales, políticos, **incluso de lealtades** de los individuos que tienen esta circunstancia.

Hay dos formas de tratar los conflictos derivados de la doble o múltiple nacionalidad: La internacional, a través de la celebración de tratados internacionales, bien bilaterales o, multilaterales, y la nacional, mediante disposiciones idóneas en el derecho interno de cada país.

...

En el ejercicio de derechos políticos nos encontramos con el problema para votar u ocupar puestos públicos, ya que no sería lógico que ocupe puestos públicos en más de un país;

...

III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que **no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos** que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. **De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que** "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, **se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad**", texto al que se agrega que la misma reserva "será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión".

Como se advierte, al decidir incorporar al texto constitucional la restricción que se analiza, el Constituyente Permanente razonó que existen cargos que ejercen funciones prioritarias del Estado mexicano que requieren de un firme identidad y soberanía nacionales.

Sobre esa base, desde mi perspectiva es dable desprender que la propia Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente se **reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad**, y que dicha exigencia deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, es decir, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales; de ahí que resulte imperioso que quienes los ejerzan carezcan de todo compromiso con Estados extranjeros.

De ahí que, a mi juicio, la correcta interpretación del párrafo segundo del artículo 32 constitucional arroja que la reserva para que sólo los mexicanos por nacimiento ocupen los cargos con funciones prioritarias del país está restringida a que en ningún momento se hubiera adquirido alguna otra nacionalidad, pues sólo así se conserva la identidad y soberanía nacionales.

No pasa inadvertida para el suscrito, la invocación de diversos Tratados Internacionales que se hace en la sentencia aprobada por la mayoría, para evidenciar que el derecho político-electoral a ser votado está reconocido a nivel internacional; sin embargo, estimo que, como juzgadores constitucionales, es nuestro deber sujetarnos a los lineamientos fijados por el Máximo Tribunal del país en materia de derechos humanos.

Al efecto, considero que en el caso resulta aplicable la Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS**

**TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”**

En dicho criterio se sostuvo que, derivado de la parte final del primer párrafo artículo 1º constitucional,<sup>62</sup> cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once.

Asimismo, considero importante tener presente que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009 resolvió, en lo que al caso importa, que la Norma Fundamental señala expresamente los cargos para los que se exige **la nacionalidad mexicana por nacimiento y sin que se adquiriera otra nacionalidad**, señalando como los ejemplos más representativos, los siguientes:

---

<sup>62</sup> **Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

- a) Los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, 58, 82, 95, 99 y 100)
- b) El Procurador General de la República (artículo 102)
- c) Los Secretarios de Despacho (artículo 91)
- d) Los Gobernadores, diputados locales y magistrados de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116)
- e) El Jefe de Gobierno, los diputados de la Asamblea Legislativa y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal -hoy Ciudad de México- (artículo 122)

Así, la corte señaló que el párrafo segundo del artículo 32 tiene las siguientes dos partes:

- **Primera.** *El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.*

En la que, como ha sido expuesto, la propia Constitución confiere el acceso a cargos públicos prioritarios, de manera exclusiva, a los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

- **Segunda.** *Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

En la que faculta al Congreso de la Unión para legislar y establecer diversos cargos en los que opere la reserva en cuestión.

De esto último, desde mi perspectiva se desprende que la Suprema Corte ha reconocido que los mexicanos por nacimiento que aspiren a ocupar, entre otros, el cargo de senador, no deben haber adquirido alguna otra nacionalidad.

- **Insuficiencia del Certificado de Nacionalidad para acreditar la renuncia a una nacionalidad diversa a la mexicana.**

En opinión del suscrito, contrario a lo resuelto por la mayoría, la exhibición del Certificado de Nacionalidad Mexicana no es suficiente para acreditar la pérdida del vínculo con otro país, ya que como lo señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-4/84, la nacionalidad puede considerarse como:

“...el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática.”

De igual forma, la exposición de motivos de la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, señala que la nacionalidad es:

“...una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano...”

En ese sentido, como se puede advertir, la nacionalidad constituye un vínculo de tal magnitud que, en mi concepto, no puede romperse a través de la simple manifestación unilateral de la persona, sino que, para tal efecto resulta necesario involucrar tanto al país como a quien desea dejar de pertenecer a dicha comunidad.

Ello es así, porque la nacionalidad implica una correspondencia de derechos y obligaciones entre gobierno y gobernado. Por una parte, la persona se obliga a mantener una relación de lealtad a las instituciones, a los símbolos, las tradiciones y a una cultura, las cuales no se agotan en una demarcación geográfica, pero, de igual forma, el estado se obliga a proporcionar su protección diplomática, así como a reconocerle diversos derechos por su calidad de nacional.

Así, en el caso concreto, estimo que si bien las manifestaciones de renuncia a la nacionalidad canadiense y sujeción a la nación mexicana y sus instituciones llevadas a cabo por Napoleón Gómez Urrutia son suficientes para que la Secretaría de Relaciones Exteriores expidiera un certificado de nacionalidad; lo cierto es que, para acreditar el cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo de Senador de la República, se torna necesario acreditar que el vínculo con el país que lo reconocía como su nacional se ha disuelto o, al menos, que se ha expresado de forma indubitable la voluntad o intención de dejar de pertenecer a éste.

En efecto, aceptar que la simple declaración unilateral de renuncia de una persona a determinada nacionalidad dé por

## **SUP-RAP-87/2018 y acumulado**

terminada dicha relación, en forma alguna rompe el vínculo que ella guarda con el país extranjero, pues, de facto, sigue en pleno ejercicio y goce de los derechos que dicha nación le concede hasta en tanto exista una declaración de la autoridad respectiva.

Respecto a las características de esta relación entre Estado y persona, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en el caso “Ivcher Bronstein vs Perú” que:

*“...el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.”<sup>63</sup>*

Por ello, es que resulta necesario contar con elementos, como pudieran ser la presentación de la solicitud de renuncia de nacionalidad ante el Estado que brindó la diversa nacionalidad, o bien, el pronunciamiento de sus autoridades administrativas y/o jurisdiccionales competentes, que permitan acreditar que efectivamente es deseo de la persona dejar de pertenecer al país extranjero, a efecto de garantizar la lealtad y fidelidad a las instituciones mexicanas.

Bajo este escenario, a mi juicio, el ciudadano Napoleón Gómez Urrutia no ofreció los elementos suficientes ante el Instituto Nacional Electoral para acreditar de manera indubitable su intención de renunciar a la nacionalidad canadiense y a todos los

---

<sup>63</sup> CIDH. Caso Ivcher Bronstein vs Perú. Reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 87.

derechos que de éste derivan,<sup>64</sup> lo que contraviene lo previsto en el párrafo segundo del artículo 32 constitucional, al permitir que se registre un candidato al Senado de la República que, si bien es mexicano por nacimiento, adquirió otra nacionalidad.

No pasa inadvertido para el suscrito, que en el proyecto se invocan precedentes de la anterior integración de esta Sala Superior (SUP-JDC-886/2015 y SUP-REC-155/2012,) en los que se sostuvo que el Certificado de Nacionalidad Mexicana es el instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos mexicanos que se ubiquen en el supuesto de la doble nacionalidad superan el potencial conflicto de intereses.

Sin embargo, como expuse en líneas anteriores, no comparto tal criterio porque, a mi juicio, de la lectura del artículo 32 de la Constitución Federal, así como de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, el cargo de Senador de República se reserva de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, es decir, que en ningún momento se hayan sometido de forma voluntaria a la soberanía de otro país. Además, los precedentes invocados sólo pudieran, eventualmente, ser orientadores, pero no obligatorios.

- **Pudieron haberse ordenado mayores diligencias**

Finalmente, consideró que se pudieron haber realizado mayores diligencias, a partir de los elementos aportados por el Partido

---

<sup>64</sup> De acuerdo al ordenamiento legal canadiense, el Acta de Nacionalidad (*Citizenship Act., R.S.C. 1985, c. C-29*) establece los requisitos y el procedimiento que sea admisible la solicitud de renuncia de la nacionalidad canadiense.

**SUP-RAP-87/2018  
y acumulado**

Revolucionario Institucional, para tener certeza respecto del estatus de la ciudadanía canadiense de Napoleón Gómez Urrutía, es decir, si sigue vigente o, si en su caso, se dio inicio a algún procedimiento de renuncia de dicha ciudadanía.

En ese sentido, como ya se expuso, para el suscrito no basta la presentación del Certificado de Nacionalidad Mexicana para cumplir con los requisitos previstos en el párrafo segundo del artículo 32 constitucional; sin embargo, considero que, en todo caso, se debió solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores que girara una carta rogatoria a Canadá, a efecto de corroborar si el referido ciudadano cuenta actualmente con las dos nacionalidades.

Lo anterior, sin que ello implique hacer depender el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos a trámites o condiciones de procedimientos extranjeros, pues basta que el interesado hubiere solicitado su renuncia a la nacionalidad correspondiente, a efecto de confirmar que podrá ejercer el cargo al que contiene en pleno ejercicio de sus derechos y de forma genuina, sin atadura alguna, salvo a la nación mexicana.

En mérito de lo expuesto, dado que consideramos que resultan **fundados** los agravios en los que se cuestiona la elegibilidad de Miguel Ángel Mancera Espinosa y, en particular, el suscrito Magistrado respecto de Napoleón Gómez Urrutía, lo procedente era **revocar** el acuerdo impugnado, para dejar sin efecto la aprobación de los registros de los citados ciudadanos como integrantes de las listas de senadurías por el principio de

representación proporcional postuladas por el Partido Acción Nacional y por MORENA, respectivamente, y ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que requiriera a los partidos para que sustituyeran las fórmulas respectivas en un plazo perentorio.

Es por estas consideraciones que disentimos de la decisión mayoritaria.

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**