

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: DANIEL SEPÚLVEDA ÁRCEGA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALEXANDRA D. AVENA KOENIGSBERGER Y AUGUSTO ARTURO COLÍN AGUADO

Ciudad de México, a diecisiete de agosto de dos mil dieciocho

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el medio de impugnación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** la resolución dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con sede en Guadalajara, Jalisco, el veintisiete de julio de dos mil dieciocho, en el juicio de inconformidad SG-JIN-107/2018 que revocó el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez de Daniel Sepúlveda Árcega por ser inelegible, en atención a los artículos 55, 58 y 130 de la Constitución General.

CONTENIDO

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES	3

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

2. COMPETENCIA.....	4
3. ACUMULACIÓN.....	4
4. ESTUDIO DE PROCEDENCIA.....	5
5. ESTUDIO DE FONDO.....	8
5.1. Planteamiento del problema.....	8
5.2. El argumento relativo a la improcedencia del desistimiento es ineficaz.....	13
5.3. Precisiones en relación con el estudio sobre la validez del plazo de renuncia previa de un ministro de culto.....	15
5.4. Viabilidad de una nueva decisión respecto de la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 14 de la ley de asociaciones religiosas.....	27
6.RESOLUTIVOS.....	38

GLOSARIO

Consejo local:	Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Nayarit
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Asociaciones Religiosas:	Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
PAN:	Partido Acción Nacional
PES:	Partido Encuentro Social
Sala Guadalajara o Sala Responsable:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con sede en Guadalajara, Jalisco

**SUP-REC-822/2018
Y ACUMULADOS**

1. ANTECEDENTES

1.1. Jornada electoral. El primero de julio de dos mil dieciocho se llevó a cabo la jornada electoral para la elección, entre otros cargos federales, de las senadurías incluyendo las correspondientes al estado de Nayarit.

1.2. Cómputo distrital, declaración de validez y entrega de constancia. El ocho de julio siguiente, el Consejo local del estado de Nayarit inició y concluyó el cómputo de entidad de la elección referida. Ese mismo día declaró la validez de la elección de senadurías por el principio de mayoría relativa, en la cual resultaron ganadoras las fórmulas postuladas por la Coalición “Juntos Haremos Historia”, integradas de la siguiente forma:

PRIMERA FÓRMULA	
Cora Cecilia Pinedo Alonso	Propietaria
Sandra Elizabeth Alonso Gutiérrez	Suplente
SEGUNDA FÓRMULA	
Miguel Ángel Navarro Quintero	Propietario
Daniel Sepúlveda Árcega	Suplente

Finalmente, el Consejo respectivo consideró que los y las ciudadanas postuladas reunían los requisitos previstos tanto por la Constitución, como por la ley, por lo que eran elegibles para desempeñar los cargos respectivos. Así, expidió la constancia de mayoría y validez respectiva.

1.3. Juicio de inconformidad. El doce de julio siguiente, el PAN presentó un juicio de inconformidad en contra de la declaración de elegibilidad de Daniel Sepúlveda Árcega. El veintisiete siguiente, la

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

Sala Guadalajara dictó sentencia por medio de la cual revocó el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez del candidato suplente de la segunda fórmula postulada por la coalición “Juntos Haremos Historia”, porque consideró que el candidato antes mencionado no cumple con el requisito de elegibilidad previsto en los artículos 58 y 130 de la Constitución General, consistentes en no haber sido ministro de culto con un plazo de, al menos, cinco años antes del día de la elección.

1.5. Interposición de recursos de reconsideración. El treinta de julio siguiente, Daniel Sepúlveda Árcega, MORENA y PES interpusieron respectivamente, recursos de reconsideración en contra de la resolución de la Sala Guadalajara.

El primero de agosto siguiente se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior los oficios por medio de los cuales se remitieron los escritos de demandas y constancias pertinentes.

En la misma fecha, la magistrada presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes SUP-REC-822/2018, SUP-REC-823/2018 y SUP-REC-824/2018 y turnarlos a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley de Medios.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto. Esto, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir la sentencia de fondo dictada por una sala regional de este Tribunal Electoral en un juicio de

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

inconformidad, cuyo conocimiento compete, en forma exclusiva, a este órgano jurisdiccional. Lo anterior, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones I y X, de la Constitución general; 186, fracciones I y X, y 189, fracciones I, inciso b), y XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b), 4, y 64, de la Ley de Medios.

3. ACUMULACIÓN

En los tres recursos presentados existe identidad de autoridad responsable y del acto reclamado. Por ello, con fundamento en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en atención al principio de economía procesal y con el fin de evitar el riesgo de sentencias contradictorias, procede la acumulación de los recursos SUP-REC-823/2018 y SUP-REC-824/2018 al diverso SUP-REC-822/2018, por ser el primero en registrarse en esta Sala Superior.

4. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

Se cumplen con los requisitos generales y especiales de procedencia del recurso de reconsideración, en términos de lo siguiente.

4.1. Forma. Las demandas cumplen con los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre del actor y de los partidos políticos recurrentes, así como la firma de quien promueve en su representación. Además, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

mencionan los hechos en que se basa la controversia, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

4.2. Oportunidad. Los recursos de reconsideración se promovieron dentro del plazo de tres días, conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la citada Ley de Medios. Esto, porque la sentencia controvertida fue dictada por la Sala Guadalajara el veintisiete de julio de dos mil dieciocho y notificada ese mismo día, mientras que los escritos de demanda fueron presentados el treinta de julio siguiente, esto es, dentro del plazo previsto.

4.3. Legitimación y personería. Se cumplen los requisitos en términos del artículo 65 de la Ley de Medios, por lo siguiente.

En cuanto hace al recurso presentado por MORENA, se cumple lo previsto en el numeral 1, inciso b) del artículo 65 de la Ley de Medios, toda vez que la demanda se presentó por Antonio Ignacio Manjarrez Valle, representante propietario de MORENA ante el Consejo local del INE en Nayarit quien, a su vez, compareció como tercero interesado en el juicio de inconformidad que ahora se impugna. En el mismo supuesto se encuentra el recurso presentado por el PES porque fue presentado por Giovanni Soto Córdova, representante propietario de ese partido ante el Consejo Local del INE en Nayarit quien, a su vez, compareció como tercero interesado en el juicio de inconformidad ahora impugnado.

Finalmente, en cuanto hace al recurso presentado por Daniel Sepúlveda Árcega, satisface el requisito establecido en el artículo 65, numeral 2, inciso b) de la Ley de Medios, porque se trata de un recurso interpuesto por un candidato para impugnar la sentencia de

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

la Sala Guadalajara que revocó la determinación por medio de la cual el Consejo local declaró que el ahora actor cumplía con los requisitos de elegibilidad.

3.4. Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con interés jurídico, ya que impugnan una resolución dictada por la Sala Guadalajara que, a su vez, resolvió el juicio de inconformidad promovido por el PAN. En dicho juicio, la Sala Guadalajara revocó el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez del candidato suplente a la segunda fórmula postulada por la coalición “Juntos Haremos Historia”. Los actores de este recurso de reconsideración consideran que esa decisión es contraria a sus intereses por que les afecta de manera directa, motivo por el cual, se satisface el interés jurídico.

4.5. Definitividad. Se cumple este requisito porque no existe otro medio de impugnación que permita controvertir las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral, ni que deba agotarse previamente.

4.7. Requisito especial de procedencia. Está satisfecho el requisito previsto en los artículos 61, párrafo 1, inciso a), porque se impugna una sentencia de fondo dictada por la Sala Guadalajara en un juicio de inconformidad que fue promovido en contra del otorgamiento de la constancia de mayoría y validez del candidato suplente de la segunda fórmula postulada por la coalición “Juntos Haremos Historia” en Nayarit.

Por su lado, el artículo 62, inciso a), fracción II establece como presupuesto para el recurso de reconsideración, que en la sentencia de la Sala Regional que se impugne se haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez a una fórmula de

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó. En el caso concreto, este requisito se encuentra satisfecho porque los actores impugnan una sentencia de sala regional que ordena revocar el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez de un candidato suplente electo.

Finalmente, se satisface el requisito establecido en el artículo 64, inciso c) porque la sentencia puede modificar el resultado de la elección. Esto, ya que la sentencia puede confirmar o revocar la resolución impugnada y, por lo tanto, puede alterar la segunda fórmula ganadora.

Por lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, se cumplen los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración y, por tanto, procede analizar el fondo de la cuestión planteada.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del problema

La controversia planteada se originó cuando el PAN impugnó la elegibilidad de Daniel Sepúlveda Árcega para ocupar el cargo de senador suplente, por el principio de mayoría relativa, de Nayarit. Posteriormente, el PAN presentó un escrito de desistimiento que la Sala Regional rechazó porque, en el caso, se trataba de una cuestión de interés público ya que se refiere a la idoneidad constitucional y legal de una persona para ocupar un cargo de elección popular.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

Así, en su estudio de fondo, la Sala Guadalajara determinó que Daniel Sepúlveda Árcega no es elegible para ocupar el cargo de senador suplente, en atención a lo siguiente:

El requisito de elegibilidad que prevé que los ministros de culto deban separarse de su ministerio con cinco años de anticipación al día de la elección, previsto en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas, es aplicable a quienes pretenden ocupar una senaduría¹.

La restricción anterior deriva del mandato constitucional establecido en el artículo 55, fracción VI², 58³, y 130⁴, los cuales establecen que *i)* los ministros de culto no puedan ejercer el derecho al voto pasivo; y *ii)* los ministros de culto que deseen competir en la contienda electoral deben separarse de su cargo con la antelación necesaria prevista por la legislación secundaria.

Con base en lo establecido por esta Sala Superior en la sentencia SUP-JDC-1209/2017, consideró que esta restricción no es

¹ **Artículo 14.-** Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.

² **Artículo 55.-** Para ser diputado se requiere:

VI. No ser Ministro de algún culto religioso

³ **Artículo 58.** Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

⁴ **Artículo 130.** El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

inconvenional por dos cuestiones principales. Primero, que existen reservas del Estado mexicano respecto de los artículos 23, párrafo 2, de la Convención Americana, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por ello, el contenido de esas porciones normativas no tiene vigor dentro del territorio mexicano y, por tanto, las normas nacionales contrarias no pueden considerarse inconvenionales.

Segundo, que aun cuando los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales forman el parámetro de control de regularidad constitucional, cuando la propia Constitución establezca de manera expresa una restricción al ejercicio de algún derecho, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. Por tanto, la restricción prevista en el artículo 130 de la Constitución no es inconvenional.

Por otro lado, estimó que la restricción prevista tanto en la Constitución, como en la legislación aplicable no rompe con el principio de igualdad y no discriminación porque intenta proteger los principios y valores democráticos que garanticen unas elecciones libres y auténticas. Así, esta restricción busca garantizar la independencia de una persona que, por haber sido ministro de culto, pueda tener alguna influencia con la asociación religiosa a la que perteneció.

Finalmente, consideró que la medida no resulta desproporcional o irracional, y que busca un fin legítimo, por lo que atiende a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad:

Fin constitucionalmente válido

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

La porción normativa cuestionada tiene un fin constitucionalmente válido, pues reglamenta el artículo 130 constitucional con objeto de cumplir con los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias. Con ello se evita que en la renovación de los poderes se inmiscuyan cuestiones de carácter religioso, y que con ello pueda ejercerse algún tipo de presión a la ciudadanía.

Medida idónea

La Sala Guadalajara estimó que la norma cuestionada es idónea en atención a que la fijación de un plazo entre el desempeño como ministro de culto y la postulación de la candidatura a un cargo de elección popular, permite razonablemente suponer, prima facie, que la persona interesada no responde a los intereses de la asociación religiosa a la que perteneció, ni influirá inequitativamente en la contienda.

Agregó que la Constitución no establece un lapso específico respecto de dicha separación, por lo que el legislador goza de libertad configurativa para establecerlo. Además, hizo énfasis en que el periodo previsto en el artículo 14 cuestionado, no desborda los parámetros de razonabilidad, en tanto que responde a la necesidad de garantizar plenamente la equidad en la contienda, lo que supone también remover cualquier posible influencia indebida en el electorado

Medida necesaria.

El impedimento previsto en el artículo 14 cuestionado resulta necesario, ya que la no previsión de un plazo podría vulnerar el principio de equidad, al generar una fuerte posibilidad de que quien fue ministro de culto y participe como candidato en un proceso electoral celebrado en un tiempo cercano a cuando desempeñó el

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

ministerio, pueda influir indebidamente en la contienda. Es por esto que resulta válido establecer ciertas limitaciones a quienes fueron ministros de culto y que pretendan participar como candidatas y candidatos, a fin de salvaguardar los valores y principios del modelo democrático, ya que ordinariamente no se encontrarían en una posición de igualdad frente a los demás contendientes, debido a que podrían tener una posición superior frente a los feligreses que ejercerían el derecho de voto en los procesos electorales.

Proporcionalidad en sentido estricto

El impedimento resulta proporcional, debido a que la restricción al derecho a ser votado de las personas que ejercieron el ministerio de algún culto pretende que se cumpla con uno de los principios pilares del Estado mexicano -como lo es el de separación iglesia-Estado- mediante la creación de condiciones que mantengan la equidad en las contiendas electorales a través de las cuales se renueva el poder público. Esto con el fin de evitar que cuestiones religiosas provoquen inequidad, buscando con ello garantizar la neutralidad y racionalidad de los actos de Estado en beneficio de la colectividad.

Finalmente, la Sala Guadalajara determinó que Daniel Sepúlveda Árcega se separó de su cargo como ministro de culto el veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis. Por ello, resulta evidente que el día de la elección de senadurías no cumplía con la temporalidad de cinco años prevista por la legislación aplicable y, por tanto, lo procedente fue revocar la determinación emitida por la autoridad responsable y declarar inelegible a Daniel Sepúlveda Árcega para el cargo de senador suplente.

En su escrito de demanda, los actores plantean que les causa agravio que la Sala Responsable haya rechazado el desistimiento

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

del PAN. En cuanto al estudio de fondo realizado por la autoridad responsable, los actores señalan que el plazo establecido en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas es inconstitucional e inconvencional. Por ello, solicitan a esta Sala Superior que lleve a cabo una **nueva reflexión** de la restricción, a la luz de los retiros a las reservas realizadas en relación con los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que limitaban a los ministros de culto el derecho pasivo al voto; atendiendo a los principios *pro persona* y de progresividad de los derechos humanos.

Asimismo, solicitan que esta Sala Superior realice un control constitucional del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, maximizando el contenido de los artículos 55 fracción VI en correlación con el 58, ambos de la Constitución Federal, por ser el sentido más favorable para el ejercicio del derecho.

A continuación, se responderá a los agravios planteados por los actores.

5.2. El argumento relativo a la improcedencia del desistimiento es ineficaz.

Esta Sala Superior considera que el reclamo respecto a la improcedencia del desistimiento de la demanda que realizó el PAN es **ineficaz**, debido a que no está dirigido a combatir las razones con base en las cuales la Sala Guadalajara tomó esa determinación.

La Sala responsable resolvió que no era jurídicamente posible atender la solicitud de desistimiento del PAN con apoyo en la línea argumentativa que se sintetiza enseguida: **1)** de conformidad con la normativa aplicable, el desistimiento es procedente salvo que el

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

medio de impugnación se hubiese promovido por un partido político en defensa de un interés difuso, colectivo, de grupo o del interés público; **2)** en el caso, se presentó una acción tuitiva que responde a los intereses de la ciudadanía en general, por estar dirigida a la salvaguarda de una cuestión de interés público; **3)** lo anterior porque se impugnó la determinación sobre la elegibilidad de Daniel Sepúlveda Árcega y la entrega de su constancia como senador suplente electo, ante la supuesta vulneración del principio de separación Iglesia-Estado, y **4)** la Sala Superior ha establecido que las cuestiones relacionadas con la elegibilidad de una candidatura son de interés público, pues se refieren a la idoneidad constitucional y legal de una persona para competir por un cargo de elección popular y, en su caso, ocuparlo.

En tanto, los recurrentes sostienen que esa decisión les genera un agravio porque la impugnación promovida por el PAN no reviste una acción tuitiva de interés público. Lo anterior porque si bien la elegibilidad de una candidatura es de interés público, la Sala Guadalajara desconoció el levantamiento de la reserva realizada en relación con los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano y que de conformidad con estos los derechos político-electorales únicamente pueden reglamentarse por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena –por juez competente– en proceso penal.

A partir de lo expuesto, esta autoridad jurisdiccional observa que los recurrentes no presentan razones concretas ni suficientes para desvirtuar la conclusión adoptada por la Sala responsable en el sentido de que el objeto de la impugnación del PAN implicaba una cuestión de interés público y, por ende, no era procedente su desistimiento. Por un lado, señalan de manera general que la

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

impugnación no suponía una acción tuitiva de interés público y, por el otro, desarrollan argumentos relacionados con el marco normativo a partir del cual consideran que la Sala Guadalajara debió analizar el asunto.

En otras palabras, sus argumentos se refieren al **estudio de fondo** de la controversia, por lo que no son aptos para refutar una cuestión relativa a la **procedencia** de la impugnación⁵. En consecuencia, la decisión sobre la improcedencia del desistimiento debe mantenerse.

5.3. Precisiones en relación con el estudio sobre la validez del plazo de renuncia previa de un ministro de culto

Esta Sala Superior estima necesario atender primeramente algunos de los argumentos de los recurrentes que se refieren a las premisas normativas a partir de las cuales se debe realizar el análisis respecto a la constitucionalidad y convencionalidad del requisito de elegibilidad consistente en haber renunciado a un ministerio de culto con cinco años de anticipación a la elección respectiva. Ello permitirá definir los elementos a tomar en cuenta al revisar lo resuelto por la Sala Guadalajara en torno a dicha cuestión.

5.3.1. Sobre el retiro parcial de las reservas realizadas por el Estado mexicano a tratados internacionales en materia de derechos humanos

Los recurrentes alegan que la Sala responsable realizó un estudio incorrecto porque omitió tomar en consideración que el Estado mexicano había retirado las reservas realizadas en relación con los

⁵ Sirve de respaldo el razonamiento contenido en la jurisprudencia de rubro **“AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA”**. Décima Época; Primera Sala, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, octubre de 2012, p. 731, número de registro 159947.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En su consideración, el retiro implicaba que se debía atender lo dispuesto en los preceptos convencionales, en los cuales no se establece de manera expresa la posibilidad de regular los derechos político-electorales por la circunstancia de haber pertenecido a algún culto religioso.

Esta Sala Superior considera que **no les asiste la razón** a los recurrentes en cuanto al alcance del retiro de las reservas por parte del Estado mexicano de los tratados internacionales señalados.

Como punto de partida cabe precisar que, en términos del inciso d) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)⁶, se entiende por *reserva* una declaración unilateral hecha por un Estado al ratificar un tratado, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del mismo en su aplicación a ese Estado. Asimismo, en el artículo 19 del mencionado ordenamiento internacional se precisan las restricciones en cuanto a la formulación de reservas.

En relación con la materia del caso concreto, el Estado mexicano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el dos de marzo de mil novecientos ochenta y uno, estableciendo una reserva en relación con el párrafo 2 del artículo 23, debido a que “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su [a]rtículo 130, dispone que **los [m]inistros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos**”⁷. (Énfasis añadido). Por su parte, el Estado

⁶ Ratificada por el Estado mexicano el cinco de julio de mil novecientos setenta y cuatro.

⁷ La Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

mexicano ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, contemplando una reserva en los mismos términos en relación con el párrafo b) del artículo 25, en el cual se reconocen los derechos políticos⁸.

Mediante las reservas señaladas el Estado mexicano pretendió armonizar el reconocimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos con la restricción adoptada en su ámbito interno en cuanto a que quienes ejercieran un ministerio de culto no podían ser titulares de derechos político-electorales.

Tal como lo indican los recurrentes, en el año dos mil dos el Estado mexicano tomó la decisión de retirar parcialmente la reserva realizada en relación con los artículos 23 de la Convención Americana⁹ y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰. No obstante, cabe precisar que el retiro únicamente tuvo por objeto suprimir lo concerniente al voto activo (derecho a votar) de los ministros de culto, lo que implicaba mantener la reserva en relación con los derechos a ser electo y a asociarse con fines políticos¹¹. Lo anterior supone que, contrario a lo señalado por los

⁸ Este tratado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno. La reserva en comento se realizó de la siguiente manera: "Artículo 25. Inciso b). El Gobierno de México hace igualmente reserva de esta disposición, en virtud de que el Artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que **los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos**".

⁹ El nueve de abril de dos mil dos el gobierno de México notificó a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos su intención de retirar parcialmente la reserva. El mencionado retiro se había aprobado mediante el decreto publicado el diecisiete de enero del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ El quince de marzo de dos mil dos el gobierno mexicano notificó a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas su decisión de realizar el retiro parcial. Dicha determinación se había tomado a través del decreto publicado el dieciséis de enero del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

¹¹ El texto vigente de la reserva relativa a la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el siguiente: "El [g]obierno de México hace [r]eserva expresa en cuanto al párrafo 2 del [a]rtículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su [a]rtículo 130, dispone que los [m]inistros de los cultos **no tendrán**

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

recurrentes, se mantiene vigente la reserva de los efectos de los tratados internacionales invocados por lo que hace a la dimensión pasiva del derecho al voto de quienes ejercen un ministerio de culto.

En congruencia con lo señalado, esta Sala Superior advierte que la Sala Guadalajara, al momento de desarrollar el análisis sobre la validez de la exigencia en cuestión, sí tomó en consideración el estado actual de las reservas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en relación con el derecho a ser electo de los ministros de culto.

A pesar de lo expuesto, cabe destacar que las reservas bajo estudio no impiden que las autoridades jurisdiccionales competentes analicen si el plazo específico de separación que se establece en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público se ajusta a los parámetros constitucionales y convencionales sobre el derecho al voto. Esto partiendo de que –como se señaló– la reserva a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano únicamente comprende lo relativo a que los ministros de culto –esto es, quienes formal y materialmente desempeñen esa actividad– no pueden ser electos al carecer de la titularidad de este derecho.

En otras palabras, la protección de los ordenamientos internacionales únicamente se ve restringida respecto a quienes ejercen un ministerio de culto, no así para las personas que ya no tienen ese carácter por haber renunciado al mismo y que, en principio, son titulares del derecho a ser votado. Las reservas se refieren a la titularidad de ciertos derechos político-electorales, lo

voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos". (énfasis añadido) La reserva respecto al Pacto Internacional está formulada en los términos semejantes.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

cual es distinto a las limitaciones en el ejercicio de los mismos que se podrían fijar para quienes gozan de esa titularidad.

Partiendo de esa aclaración, se tiene que valorar si la exigencia de haberse separado del ministerio de culto con cinco años de anticipación al día de elección constituye una restricción legítima del derecho a ser electo. Con base en las ideas desarrolladas en este apartado, se estima que **no les asiste la razón** a los recurrentes respecto a que el retiro parcial de las reservas a los tratados internacionales identificados tiene como consecuencia directa que el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público sea considerado inconvencional.

5.3.2. Sobre los parámetros convencionales relativos a las razones por las cuales se puede limitar el ejercicio de los derechos político-electorales

Los recurrentes argumentan que, en atención a los principios de interpretación conforme y *pro persona*, previstos en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, se deben atender los parámetros más benéficos para el ejercicio de los derechos humanos que se contemplan en los tratados internacionales. En ese sentido, refieren que en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece que solamente se puede reglamentar el ejercicio de los derechos político-electorales por razones específicas, excluyendo las cuestiones sobre creencias religiosas, o bien, la pertenencia en su momento a algún culto o asociación de carácter religioso.

Esta Sala Superior considera que **no les asiste la razón** a los recurrentes, debido a que las razones dispuestas en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana no son las únicas por las

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

que válidamente se puede reglamentar el ejercicio del derecho a ser votado.

El derecho a ser electo se reconoce en los artículos 35, fracción II, de la Constitución general; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Esta Sala Superior ha determinado que el derecho a ser votado es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, lo que se traduce en que el legislador ordinario puede regular las calidades, condiciones y requisitos exigibles para su ejercicio. Al respecto, en la fracción II del artículo 35 se establece que el derecho a ser votado está supeditado a tener “las calidades que establezca la ley”. En semejante sentido, tal como lo sostienen los recurrentes, en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho por diversas razones, entre las cuales no se encuentra la ocupación de determinada función en una comunidad o agrupación religiosa¹².

No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido explícitamente que “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”¹³. Esta consideración atendió al reconocimiento de la necesidad de hacer operativo el sistema electoral y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía, para

¹² En específico, se hace referencia a la edad, la nacionalidad, la residencia, el idioma, la instrucción, la capacidad civil o mental, o por condena –por juez competente– en proceso penal.

¹³ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 161.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

lo cual se requieren diseñar y establecer todos los aspectos organizativos o institucionales relevantes¹⁴.

Asimismo, cabe resaltar que el mencionado tribunal internacional puntualizó que “[e]l sistema interamericano [n]o impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos”¹⁵.

En apego a los parámetros convencionales expuestos, esta Sala Superior considera –tal como se expondrá más adelante– que dentro de los motivos por los cuales se puede restringir legítimamente el derecho a ser electo se encuentra la salvaguarda del principio de laicidad o de separación Iglesia-Estado, reconocido –entre otros– en los artículos 40, 115 y 130 de la Constitución general. Lo anterior con independencia de que en cada caso se precisa valorar si la medida en cuestión cumple con todos los parámetros para ser calificada como una limitación válida al ejercicio del derecho a ser votado.

De esta manera, se estima que la circunstancia de que en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana no se contemple la posibilidad de regular el derecho a ser votado en función de haber ejercido un ministerio de culto, no lleva a que en automático se concluya la inconvencionalidad de la exigencia relativa a haber

¹⁴ *Ídem*, párrs. 157 a 159.

¹⁵ *Ídem*, párr. 166.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

renunciado a un cargo de ese tipo con cinco años de antelación a la jornada electoral respectiva.

5.3.3. Implicaciones de los principios *pro persona* y de progresividad en relación con el caso concreto

Por otra parte, los recurrentes invocan en reiteradas ocasiones los principios *pro persona* y de progresividad contemplados en el artículo 1º de la Constitución general, con el objeto de que se adopte la decisión más favorable en cuanto al ejercicio del derecho a ser electo. Entre otras cuestiones ya atendidas, alegan que la Sala Guadalajara debió preferir la aplicación del artículo 58 en relación con el 55, fracción VI, de la Constitución General, los cuales solamente prevén la exigencia de no ser ministro de culto, sin establecer una temporalidad previa, por lo que son más benéficos que el artículo 130 constitucional, que además señala una posibilidad de regulación y no una disposición expresa.

En relación con el principio *pro persona*, se trata de un lineamiento general para la interpretación y aplicación del Derecho en asuntos en que están involucrados derechos humanos. De este principio se derivan diversas reglas específicas, pero todas parten del enfoque de realizar las operaciones normativas que optimicen, en la mayor medida posible, el goce y ejercicio de los derechos humanos y las correlativas obligaciones estatales¹⁶.

Una de las dimensiones del principio *pro persona* implica entenderlo como una técnica de selección de las normas aplicables (preferencia normativa). En este caso, de entre varias normas que

¹⁶ En términos del segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal, en la que se establece que: “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**”. (énfasis añadido)

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

aparentemente tendrían el mismo ámbito de validez y aplicación, tendría que optarse por aquella que tenga los mayores efectos positivos respecto al derecho en cuestión, o las menores implicaciones negativas. No obstante, ese método no implicaría dejar de lado otros criterios para la solución de aparentes antinomias normativas.

A consideración de esta Sala Superior, en el caso concreto el principio *pro persona* no abona a la pretensión de los recurrentes en los términos en que lo plantean. Los recurrentes sostienen que se cuentan con dos normas que regulan la misma cuestión (el requisito que deben cumplir quienes ejercieron un ministerio para poder ser electo para un cargo de elección popular): **1)** de los artículos 55, fracción VI, y 58 de la Constitución General, se tiene que únicamente se pide no ser ministro de culto a la fecha de la celebración de la jornada electoral, y **2)** de los artículos 130, segundo párrafo, fracción d), de la Constitución general y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas, se obtiene que, para poder ser votado para un puesto de elección popular, quien hubiese ocupado un ministerio de culto tuvo que haberse separado formal, material y definitivamente por lo menos cinco años antes del día de la elección de que se trate. Ante ese escenario, con respaldo en el principio *pro persona*, estiman que debe optarse por la norma identificada con el número **1)** y que la otra debe dejarse de lado.

Como se señaló, el principio *pro persona* no excluye la necesidad de tomar en cuenta otros métodos interpretativos para solucionar las problemáticas jurídicas. En ese sentido, de una lectura sistemática y, por ende, armónica de los artículos 55, fracción VI, 58 y 130, segundo párrafo, inciso d), de la Constitución general, se deduce que no solo se establece como requisito de elegibilidad no ser ministro de culto, sino que se exige además el haberse separado –

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

de manera formal y material– con un plazo determinado de anticipación a la elección en cuestión.

De esta manera, se estima que no hay justificación alguna para excluir de entrada la aplicación de la carga de renuncia de un ministerio de culto con una temporalidad previa. El principio *pro persona* no sirve de apoyo para realizar esa operación de manera automática, porque el presupuesto para su consideración como criterio de preferencia normativa es que existan dos o más normas aplicables. En el caso, como se señaló, las normas pueden entenderse armónicamente, de modo que propiamente no habría una antinomia o una incompatibilidad que justificase recurrir al principio *pro persona*.

En todo caso, se tiene que valorar si el plazo de separación previa de cinco años del ministerio de culto que se exige es razonable y proporcionado, considerando las implicaciones sobre el derecho a ser electo y los demás valores y principios involucrados. En ese sentido, es pertinente clarificar que –a diferencia de lo señalado por los recurrentes– ese requisito en concreto sí tiene una base constitucional expresa, pues en el inciso d) del segundo párrafo del artículo 130 constitucional se establece como condición para poder ser votado a quienes hubieren sido ministros de culto el haber renunciado con la anticipación “que establezca la ley”.

De esta manera, para inobservar el plazo de separación que dispuso el legislador en cumplimiento a un mandato constitucional es imprescindible valorar si hay razones suficientes que lo justifiquen, siendo insuficiente el señalamiento de una regulación que supone menores cargas o una mayor flexibilidad en cuanto al ejercicio de un derecho.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

Asimismo, con apoyo en lo expuesto en los apartados anteriores, se precisa que los estándares convencionales invocados por los recurrentes, los cuales pretenden sean aplicados en atención al principio *pro persona*, no llevan a considerar que el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas es contrario a aquellos.

Ahora bien, respecto al principio de progresividad, tanto el Tribunal Electoral¹⁷ como la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸ han reconocido que es aplicable a los derechos político-electorales¹⁹. Este mandato tiene una vertiente de prohibición de regresividad que supone una exigencia negativa para las autoridades que aplican la normativa en el sentido de abstenerse de “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”²⁰.

Bajo ese entendimiento, esta Sala Superior no advierte que la determinación de la Sala Guadalajara –en sí misma– supusiera una violación al principio de progresividad. En su decisión no adoptó una posición regresiva respecto a la garantía del ejercicio del derecho a ser votado, sino que se ajustó a los precedentes de este Tribunal

¹⁷ Véase la tesis de jurisprudencia 28/2015, de rubro: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES**”. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 39 y 40.

¹⁸ De conformidad con la tesis aislada de rubro: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**”. 10ª época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, L 37, diciembre de 2016, T I, p. 379.

¹⁹ En el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución federal se señala que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos **de conformidad con los principios de** universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**”. (Énfasis añadido)

²⁰ Atendiendo a la tesis de rubro: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**”. 10ª época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, L 37, diciembre de 2016, T I, p. 378.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

Electoral, y no advirtió elementos adicionales que la llevaran a adoptar un criterio diverso en cuanto a la constitucionalidad y convencionalidad del plazo de separación que se exige para que quienes ejercieron un ministerio de culto puedan ser electos.

También se destaca que la determinación de la Sala responsable no se basó en la aplicación de alguna disposición legal que pudiera considerarse regresiva en cuanto a la regulación del plazo con que deben separarse quienes hayan ejercido un ministerio de culto para estar en aptitud de ser electos. Al respecto, debe tomarse en cuenta que el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas no ha sido reformado desde la entrada en vigor de dicho ordenamiento, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de mil novecientos noventa y dos.

Lo razonado en los párrafos anteriores no excluye que en el estudio concreto sobre la validez de la medida en cuestión se tomen en cuenta los estándares más amplios en relación con el derecho a ser electo, en términos de lo establecido en el artículo 1º constitucional.

Además, cabe referir que **no les asiste la razón** a los recurrentes cuando señalan que la Sala responsable elevó a rango constitucional el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas. Como se ha explicado, se atendió a esa exigencia porque tiene una base constitucional que la justifica en principio, sumado a que –precisamente– se desarrolló un estudio para definir si el plazo de cinco años de separación que se contempla en la disposición legal señalada era acorde a la Constitución y a los tratados internacionales.

Por último, se precisa que la Sala Guadalajara no se apoyó en lo resuelto en la sentencia SUP-JRC-101/2017 para justificar la validez

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

de la exigencia. Tal como lo indican los recurrentes, en esa determinación propiamente no fue objeto de análisis la validez constitucional del tiempo de separación previa que se requiere a quienes fueron ministros de culto. Conforme a ello, la Sala responsable solo empleó la mencionada sentencia como un hecho notorio, a fin de tener una referencia sobre el tiempo de anticipación con que Daniel Sepúlveda Árcega había renunciado a su ministerio de culto y, de esa manera, resolver si cumplía con el requisito de elegibilidad que previamente había validado.

5.4. Análisis de constitucionalidad y convencionalidad del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas

En su demanda los actores plantean que la restricción temporal establecida en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas es contraria a la Constitución general y a los tratados internacionales de derechos humanos, porque, a su juicio, la restricción temporal de cinco años es excesiva. Así, piden a esta Sala Superior llevar a cabo un análisis a la luz de los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales que conforman el bloque constitucional de derechos humanos y, con base en dicho análisis, tomar una **nueva decisión**. Esta petición será atendida en los siguientes párrafos.

El plazo de separación establecido en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas fue establecido por el legislador en un acto de deliberación democrática, que respondió al mandato constitucional establecido en el artículo 130 de la Constitución General, que establece una reserva de ley, a condición de que la limitación no sea irrazonable o caprichosa, o afecte el núcleo esencial del derecho humano a ser votado.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

En efecto, esa porción normativa establece que para que un ministro de culto pueda ejercer su derecho de voto pasivo es necesario que se separen de su ministerio, y que la ley reglamentaria establecerá el plazo de separación necesaria. Así, en principio corresponde al legislador establecer ese plazo, mismo que ha quedado plasmado en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas.

De los debates parlamentarios y de la iniciativa de esa ley²¹, se aprecia que la finalidad de establecer un plazo de separación para los ministros de culto que deseen participar en la contienda electoral persigue dos finalidades. Primero, preservar el principio de laicidad que se basa en la noción de que los asuntos de la Iglesia y los asuntos del Estado deben estar completamente separados. Esto, porque se consideró que existe una incompatibilidad entre el desempeño del ministerio de culto religioso y el de la función pública. Por lo tanto, el legislador consideró que el plazo de separación de cinco años es necesario y permite presumir que la influencia que pueda tener un funcionario electo que antes fue ministro de culto quede diluida. Con eso, se garantiza que por medio de esa persona la Iglesia no tendrá injerencia en las decisiones adoptadas.

La segunda finalidad que persigue esta restricción temporal es procurar la equidad en la contienda electoral, la cual tiene dos vertientes. Una, vertiente es, que el ministro de culto que compita por un cargo de elección popular no tenga una ventaja frente a sus

²¹ Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/018.html>
Ver también Ferrer Silva, Carlos Alberto, 2011, La prohibición para que los ministros de cultos religiosos en México sean votados y su justificación en la actualidad, Tesis de Maestría, FLACSO, disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3012/1/TFLACSO-2011CAFS.pdf>

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

otros contrincantes; y la otra vertiente, es que una persona que antes fue ministro de culto no tenga una influencia frente a sus seguidores o, en general, a los feligreses.

Los actores no plantean la invalidez de la exigencia de separarse del ministerio, sino el plazo de cinco años establecido por el legislador. Por ello, esta Sala Superior se limitará a analizar la razonabilidad de dicho plazo a la luz de las finalidades que persigue.

- La restricción temporal y el principio de laicidad

La primera finalidad que busca la restricción cuestionada es preservar el principio histórico de separación de Iglesia-Estado. En este punto, entonces, se debe analizar si la exigencia de separarse del cargo durante un plazo de cinco años garantiza y preserva el principio constitucional de laicidad. Concretamente, se debe cuestionar si este principio se encuentra salvaguardado con la restricción temporal prevista en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas.

Esto, porque aun con esta restricción temporal existe la posibilidad de que personas afines a intereses de la iglesia -y de las distintas religiones- puedan participar en los procesos democráticos. Lo anterior, de hecho, es acorde con una democracia plural y liberal, que parte de los presupuestos de que existe un pluralismo de ideologías y creencias y que las personas son suficientemente autónomas para elegir, por sí mismas, sus creencias religiosas, morales, o de otra índole.

Por lo tanto, el principio de laicidad no reside en blindar los asuntos de Estado de creencias o influencias religiosas. En principio, un

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

Estado laico es aquel que mantiene una actitud neutral, o bien, imparcial, frente a las distintas religiones, de forma tal que, por un lado, no favorezca una religión frente a otras y, por tanto, no ejerza una presión en la ciudadanía para adoptar esa religión. Por otro lado, esta actitud neutral o imparcial implica el respeto absoluto para que la ciudadanía elija, de acuerdo con su concepción del bien, qué religión -o no- quiere ejercer, así como la libertad de ejercerla²².

No obstante, el principio de laicidad también se puede entender de una forma distinta. En efecto, se sostiene que un Estado no puede ser neutral frente a las distintas religiones existentes, porque la religión mayoritaria está tan arraigada dentro de la sociedad que es imposible plantear un esquema organizativo en el cual ésta no esté presente²³.

Bajo ese entendido, un Estado laico no es aquel que mantiene una actitud neutral frente a las distintas religiones, sino que mantiene la misma actitud -relativamente- activa frente a las distintas religiones que existen dentro de la sociedad²⁴.

En distintos países laicos se ha mantenido la restricción para que ministros de culto en activo participen en las cuestiones de Estado porque, en efecto, existe una incompatibilidad entre el ministerio de culto y los intereses del Estado. Esto, en cierta medida, responde a los postulados de un Estado laico, en el sentido de que personas

²² Ver Maclure, Jocelyn. 2017. "Towards a Political Theory of Secularism" en *The Sources of Secularism*, H. Hämmäläinen (ed.), pp. 21-34, Springer.

²³ Por ejemplo, el calendario oficial está basado en las fiestas católicas

²⁴ Esto implicaría, por ejemplo, que el calendario oficial incorporara otras festividades religiosas. Ver Modood, Tariq. 2011. "Moderate secularism: a European conception, en open Democracy", disponible en <https://www.opendemocracy.net/tariq-modood/moderate-secularism-european-conception>

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

que pertenecen a la institución de la Iglesia no tenga injerencia, de manera directa, en los asuntos de Estado.

Esta incompatibilidad encuentra una solución distinta en cada país atendiendo a su contexto. Así, en algunos casos incluso se ha resuelto con la mera separación del cargo. De esta forma, existen distintas regulaciones en relación con el principio de laicidad.

En efecto, esta Sala Superior advierte que otros países prevén plazos diferenciados en cuanto a la restricción para que ministros de culto participen en la política.²⁵

Pais	Restricción
Bolivia	Restricción para que ministros de culto ejerzan cualquier cargo público. Establece un tiempo de separación de tres meses (Art. 238 constitucional)
Chile	Sin restricción para ministros de culto
Colombia	Sin restricción a ministros de culto En 2008 se intentó reformar la Ley 133 (relativa a asociaciones religiosas) para incorporar una restricción a ministros de culto, concretamente, se proponía 12 meses de separación, pero no se aprobó.
Nicaragua	Restricción para que ministros de culto ejerzan cargos de elección popular. En caso de diputados y presidente, establece un plazo de separación de doce meses (art. 134 y 147 constitucional).
Paraguay	Restricción para ministros de culto en activo. Sin restricción de separación de plazo. En este país, cabe mencionar que el presidente Lugo fue electo dos años después de que renunció a su ministerio.

²⁵ Los países mencionados en la tabla son países en cuyo texto constitucional se declara un Estado laico.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

No existe un parámetro internacional o regional que establezca un plazo. Esta Sala Superior advierte que otros países prevén un plazo de separación distinto, lo que obedece a que cada país tiene un contexto histórico, político y cultural distinto que podría ameritar tratamientos distintos a problemas similares. Sin embargo, aunque no es viable hacer una comparación estricta, porque México tiene un contexto propio que no siempre es comparable con otros países, incluso de la región latinoamericana, resulta ilustrativo analizar la forma como otros países de esta región han tratado la cuestión que se estudia en este proyecto.

Cabe advertir también que una parte importante de la literatura especializada ha cuestionado la creencia de que una estricta separación entre el Estado y las religiones sea una condición necesaria para una democracia sólida. Estudios empíricos de distintas sociedades con características religiosas diferentes, tanto en Europa del Sur, Latinoamérica, África Occidental, India, Japón, entre otras, contradicen esta premisa²⁶. Estos estudios sugieren que, en democracias o en procesos de democratización, los actores religiosos pueden fortalecer o debilitar la democracia en función del contexto institucional, socioeconómico y político²⁷.

Ahora bien, es cierto que esta restricción ahora analizada y, en general, el principio de separación de Iglesia-Estado es un principio que tiene sus raíces en el contexto histórico de nuestro país. En efecto, cuando se adoptó la restricción absoluta para que los ministros de culto ejercieran sus derechos políticos existía un

²⁶ Leininger, Julia. 2009, "Religión, democratización y promoción internacional de la democracia" en *La democracia en su contexto. Estudios en Homenaje a Dieter Nohlen en su Septuagésimo Aniversario*, Reynoso Nuñez, J. y Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. pp. 709-738.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

contexto en el cual la Iglesia controlaba diversos asuntos de interés social y públicos. De esta forma, estas restricciones se deben entender dentro del contexto en el cual fueron adoptadas²⁸.

La experiencia de otros países muestra que cierto tipo de arreglos respecto a restricciones a los derechos políticos que se adoptaron en contextos muy concretos, admiten ajustes en función del cambio social. Es decir, los cambios sociales permiten y a veces exigen ajustes legislativos a los arreglos que se dieron, debido a situaciones concretas, y que ya no persisten.

Este criterio, por ejemplo, ha sido adoptado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, especialmente en países que recientemente han salido de regímenes dictatoriales o de conflictos internos. En efecto, para lograr estabilidad política y social estos países adoptaron arreglos que, en su momento se encontraban justificados, pero que con los cambios sociales y políticos por los que han pasado, el Tribunal les ha exigido abandonar, progresivamente, esos arreglos por ser contrarios a los derechos humanos²⁹.

²⁸ Ver Blancarte, Roberto. 2013. "La construcción de la república laica en México" en *Para entender y pensar la Laicidad*, Salazar, Pedro y Capdevielle, Pauline (coords), UNAM, México, pp. 183-248.

²⁹ Destaca el criterio adoptado en la sentencia de *Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina*. En este país, uno de los puntos de los acuerdos de Dayton que pusieron fin al conflicto interétnico fue que el territorio nacional quedaría dividido en tres regiones, correspondientes a las tres minorías que lo cohabitaban: bosnios, serbios y croatas. Estas tres minorías fueron reconocidas como *pueblos constituyentes*, y solamente miembros de estas minorías podrían conformar los órganos de Ejecutivos y Legislativos.

En su sentencia, el Tribunal consideró que, si bien dicha restricción se debió establecer dentro de los Acuerdos para la Paz de Dayton, ello fue porque en su momento resultó necesario para poner fin a un conflicto basado en genocidio y limpieza étnica. Sin embargo, afirmó que existe la posibilidad de permitir la representación de otros grupos étnicos además de los *pueblos constituyentes*, pues había llegado el tiempo de adoptar un sistema que asegurara a toda la ciudadanía del país a ser electa, sin restricción basada en origen étnico que, en un pasado, se consideró necesaria por la situación de conflicto en la que el país estaba inmerso. Criterio similar se sostuvo en *Zdanoka v. Letonia (2007)*.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

En este sentido, la restricción, en un inicio, absoluta para que ministros de culto pudieran ejercer sus derechos políticos respondía a un contexto en el cual, en ese momento, era necesario y se encontraba justificado. Sin embargo, esta restricción se flexibilizó cuando *i)* se permitió a ministros de culto ejercer el derecho al voto activo; y *ii)* cuando se estableció que los ministros de culto que deseen ejercer su derecho al voto pasivo deberán separarse por cinco años de su cargo.

Por todo ello, esta Sala Superior considera que existen razones *de lege ferenda*, esto es, para que en un futuro el legislador considere si se mantiene la justificación de esta restricción. No obstante, en este momento la restricción sigue siendo válida.

- La restricción temporal y la equidad en la contienda

Ahora bien, la segunda finalidad que se busca con la separación de cinco años es evitar que una persona que ejerció el ministerio tenga una ventaja indebida frente a sus demás contrincantes y, por otro lado, evitar que influya en la decisión de voto de sus feligreses.

Si bien, la posibilidad existe porque, en efecto, una persona que ha sido ministro de culto está expuesta constantemente frente a su comunidad y, por lo tanto, ejerce una influencia en la vida de estas personas, lo cual puede ser un factor determinante para que éstas le otorguen su voto, si es que decide competir en la contienda electoral. Sin embargo, no se garantiza tampoco que un lapso de cinco años logre disminuir la influencia que puede tener en dicha comunidad.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

No hay elementos suficientes para afirmar, de manera irrefutable, que la ciudadanía que comparte cierta religión votará necesariamente por un ex ministro de culto, por ese simple hecho, particularmente si se considera que las personas, con independencia de la religión que adopten, son, en términos generales, bastante capaces de deliberar y decidir racionalmente su voto. Por ello, en principio, es la ciudadanía la que deben decidir con base en qué criterios, consideraciones o principios morales, religiosos, éticos o de otra índole, basan su decisión de voto.

En este contexto, aun cuando las autoridades electorales deben velar porque haya una equidad en la contienda, se debe revisar periódicamente la justificación de las limitaciones temporales al ejercicio de los derechos, como es el plazo de cinco años, a una persona que desea ejercer su derecho al voto pasivo por la influencia que pueden tener en el electorado, o por la ventaja que pueden tener debido a sus actividades o cargos realizados con anterioridad.

Sin embargo, resulta un fin legítimo procurar la equidad en la contienda electoral, y esta Sala Superior se ha comprometido con esta finalidad. Por tanto, y ya que una de las finalidades de la restricción ahora analizada es procurar o garantizar este principio, es factible comparar el plazo de separación requerido para ministros de culto con otros supuestos que pueden guardar cierta semejanza.

Puesto o cargo ocupado	Diputación o senaduría ³⁰	Presidencia de la República ³¹
Ejército; mando policial o gendarmería rural	90 días	6 meses

³⁰ Según artículos 55 y 58 de la Constitución federal.

³¹ Según artículo 82 de la Constitución federal.

**SUP-REC-822/2018
Y ACUMULADOS**

Titular de órganos autónomos; secretario o subsecretario de Estado; titular de organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública electoral	90 días	6 meses
Ministro de la SCJN; magistrado o secretario del TEPJF; consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del INE; secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del INE	3 años	--
Secretario de gobierno de las entidades federativas; magistrado o juez federal y local; presidente municipal o alcalde; en las entidades de sus respectivas jurisdicciones	90 días	--

A partir de lo expuesto, si lo que se busca preservar con la medida que aquí se analiza es la equidad en la contienda, entendida como que los candidatos no influyan desmedidamente en el electorado a la vez que no gocen de una ventaja de inicio frente a otras candidaturas, el plazo establecido podría guardar mayor proporción con los antes señalados. En efecto, se advierte que dentro de los plazos de separación que se exige en todos los supuestos, el exigido a ministros de culto es el mayor, lo cual debería también considerarse por la importante carga que supone para quienes pretenden ejercer su derecho a ser electo.

Ahora bien, dicho esto, esta Sala Superior considera que, en este momento, no resulta prudente tomar una nueva decisión en relación con la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas.

Si bien se advierte que existen motivos para cuestionar el plazo de separación que exige la legislación secundaria, esta medida actualmente es válida considerando la deferencia que se reconoce al legislador sobre esta cuestión. Justamente partiendo de ese reconocimiento de su validez es que esta Sala Superior ha convalidado la aplicación de esta exigencia para un proceso electoral local que se desarrolló en el año en curso.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

En efecto, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1209-2017, resuelto el diecisiete de enero de este año, esta Sala Superior ya se pronunció sobre esta cuestión. Concretamente, se sostuvo que esta porción normativa no es inconstitucional ni inconvencional y que, en todo caso, correspondía al legislador establecer el plazo que, a su entender, resulte razonable a la luz de los fines que se persigue.

Así, en el precedente antes mencionado, esta Sala Superior ya sostuvo un criterio **dentro de este mismo proceso electoral** que tuvo como consecuencia que, el entonces actor, no haya podido competir en esta contienda electoral. Al respecto, esta Sala considera que no es procedente adoptar una decisión distinta respecto de la restricción temporal establecida en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas

Lo anterior, además garantiza el principio de igualdad y de certeza jurídica. Sobre todo, porque como se mencionó en el apartado anterior, la Sala responsable hizo un análisis del requisito de elegibilidad con base en lo que esta Sala Superior razonó en la sentencia SUP-JDC-1209/2017.

Además, si bien se estima que hay razones que se deben tomar en cuenta para evaluar la necesidad de reducir el plazo que se exige a quienes ejercieron un ministerio de culto para poder ser electos, se estima pertinente –en este momento– dar oportunidad de que esa reflexión se realice a partir de una deliberación en el seno de los órganos legislativos de representación, considerando la deferencia que sobre esta cuestión se establece en el artículo 130 de la Constitución general.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que no les asiste la razón a los actores en cuanto a los agravios hechos valer y que, además, no es procedente tomar una nueva decisión respecto a la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas.

6. RESOLUTIVO

PRIMERO. Se acumulan los recursos de reconsideración SUP-REC-823/2018 y SUP-REC-824/2018 al diverso SUP-REC-822/2018.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución dictada el veintisiete de julio de dos mil dieciocho por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con Sede en Guadalajara, en el juicio de inconformidad SG-JIN-107/2018.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda. Devuélvase, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el voto razonado del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**SUP-REC-822/2018
Y ACUMULADOS**

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL

Contenido

GLOSARIO	40
I. Sentido del voto razonado	40
II. Hechos relevantes	41
III. Metodología	41
IV. Flexibilización de los desistimientos	42
V. Improcedencia del desistimiento en este caso	42
a) Se encuentra involucrada una restricción constitucional.....	43
b) El estudio de la elegibilidad es de interés público.....	43
c) Certeza respecto a quien detendrá la senaduría.....	43
VI. Diferencia entre el SUP-REC-822/2018 y acumulados, con el SUP-RAP-192/2018.	44

GLOSARIO

Reconsideración	SUP-REC-822/2018 y acumulados
PAN	Partido Acción Nacional
Sala	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco.

I. Sentido del voto razonado

En este caso, comparto el sentido de la sentencia, motivo por el cual voté a favor del proyecto.

Al respecto, formulo el presente voto razonado para explicar por qué no debía validarse el desistimiento del PAN.

II. Hechos relevantes

1. Elección. Una de las fórmulas electas al Senado de la República se integró por un ciudadano que, en su momento, fue ministro de culto, sin que se haya separado del ministerio con la debida anticipación establecida por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, situación que está plenamente acreditada.

2. Juicio de inconformidad. El PAN controvertió la elegibilidad de ese senador electo, al considerar que no se había separado de su ministerio 5 años antes de la elección, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

3. Desistimiento del juicio de inconformidad. Con posterioridad, el PAN presentó un escrito de desistimiento de su impugnación.

4. Sentencia impugnada. Al resolver el juicio de inconformidad, la Sala Guadalajara: **a) Negó el desistimiento porque la elegibilidad del candidato era una cuestión de interés público, b)** Consideró que el candidato era inelegible, ya que la exigencia de la temporalidad de separarse del ministerio de culto es constitucional y convencional habiéndose acreditado que no se separó oportunamente y, **c)** En consecuencia, revocó la constancia de mayoría.

5. Reconsideración. Esa determinación fue controvertida por el candidato declarado inelegible y por dos partidos políticos de la coalición que lo postuló, entre otras cuestiones, bajo el argumento de que Sala Guadalajara debió haber aceptado el desistimiento del juicio de inconformidad presentado por el PAN.

III. Metodología

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

Así en primer lugar se expondrán las razones por las que considero que se debe flexibilizar el estudio de los desistimientos; posteriormente se pondrán de relieve las características del SUP-REC-822/2018 y acumulados por las que no era procedente flexibilizar el estudio del desistimiento y, finalmente, se identificarán las diferencias con el SUP-RAP-192/2018 en el que sí se consideró procedente el desistimiento.

IV. Flexibilización de los desistimientos

Es preciso señalar que la línea de interpretación que se ha seguido en diversos precedentes resueltos por esta integración, ha sostenido que los medios de impugnación³², deben tenerse por no presentados cuando los partidos políticos se desistan.

Con este criterio se privilegia la voluntad de quienes se desisten buscando la auto-composición, evitando la excesiva judicialización y, sólo por excepción se debe proceder al estudio de fondo en la presencia efectiva de un interés público patente y fehaciente.

V. Improcedencia del desistimiento en este caso

Derivado del análisis de fondo advierto que se actualiza la prohibición constitucional, al estar acreditado plenamente que se trata de un ministro de culto que no se separó oportunamente del ministerio, por lo que se vuelve una cuestión de orden público.

Esto porque se trata de la restricción constitucional al derecho de votar de un ciudadano que hubiera ejercido un ministerio de culto, de conformidad con lo establecido por el artículo 130 constitucional y el 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

³² SUP-RAP-145/2018, SUP-REC-362/2018 Y ACUMULADO, SUP-JRC-46/2017, entre otros.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

A mayor abundamiento, en el caso está plenamente acreditado que el senador suplente electo al Senado de la República no cumplió con el requisito temporal de separarse del ministerio de culto que ejercía, en los cinco años previos a la elección en participó como candidato³³.

Dadas las características del caso concreto, el desistimiento es improcedente porque:

a) Se encuentra involucrada una restricción constitucional

En el presente asunto, resulta necesario un pronunciamiento por parte del juzgador respecto a la constitucionalidad y convencionalidad del requisito de elegibilidad que implica la restricción al ejercicio del derecho humano al ser votado, de un ciudadano que, estando en pleno goce de sus derechos, había ejercido previamente un ministerio de culto.

b) El estudio de la elegibilidad es de interés público

En el recurso de reconsideración se cuestionó la elegibilidad de un senador suplente electo, lo cual constituye un tema de interés público tal como lo ha considerado esta Sala Superior³⁴, razón por la que, cuando se cuestiona la elegibilidad de un candidato no resulta procedente el desistimiento por parte del partido político que lo hubiera cuestionado.

c) Certeza respecto a quien detentará la senaduría

En la presente reconsideración, el candidato cuya elegibilidad se cuestiona ya obtuvo su constancia de mayoría, por lo que hay certeza sobre en quién recaerá la Senaduría en caso de la ausencia del

³³ De acuerdo con las consideraciones de SUP-JRC-101/2017, que es un hecho notorio en términos de artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.

³⁴ SUP-RAP-91/2018 y SUP-REC-379/2018.

SUP-REC-822/2018 Y ACUMULADOS

propietario, lo que hace que sea de interés de la ciudadanía el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de dicho senador.

VI. Diferencia entre el SUP-REC-822/2018 y acumulados, con el SUP-RAP-192/2018.

El Partido de la Revolución Democrática controvierte la cancelación y sustitución de candidatura al cargo de senadores por representación proporcional del Partido Verde Ecologista de México y, posteriormente a la presentación de su medio de impugnación presentó un escrito de desistimiento, del cual esta Sala Superior determinó que era atendible.

En cambio, en el SUP-RAP-192/2018 no está directamente involucrado el ejercicio del derecho humano a ser votado, sino que, primigeniamente está relacionado con el derecho de auto-organización de los partidos políticos, en su vertiente de sustituir a sus candidatos a cargos de elección popular.

Además, no se impugna la elegibilidad de un candidato electo a un cargo de elección popular, sino que se cuestiona la legalidad de la sustitución de los candidatos de un partido político diverso al Senado de la República, cuestión que, en modo alguno tiene que ver con la elegibilidad de los candidatos; razón por la cual en ese caso sí resultaba procedente atender el desistimiento.

El tema del recurso de apelación no involucra el estudio de constitucionalidad de la restricción a un derecho humano, ni la elegibilidad de un candidato, sino la legalidad de las sustituciones a la lista de senadores de representación proporcional realizada por un partido político; en particular a la oportunidad para sustituya a sus candidatos; por ello, en ese caso sí podía aceptarse el desistimiento.

**SUP-REC-822/2018
Y ACUMULADOS**

Hay una segunda oportunidad para la impugnación de la asignación de senadurías. Además, aún no se realiza la asignación de senadores de representación proporcional, por lo que se estima que, será cuando, se asigne la senaduría de representación proporcional a uno de los ciudadanos cuya sustitución se cuestionó, momento en que se podría impugnar la legalidad de esa sustitución, y no mientras este sea un hecho incierto.

Por las razones anteriores, sustento el presente voto razonado.

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA