

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1209/2017

ACTOR: JOSÉ ANTONIO SANDOVAL
TAJONAR

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
MORELENSE DE PROCESOS
ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: ALFONSO GONZÁLEZ
GODOY Y OMAR ESPINOZA HOYO

Ciudad de México, a diecisiete de enero de dos mil dieciocho.

SENTENCIA que resuelve el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano indicado al rubro, promovido por José Antonio Sandoval Tajonar, por su propio derecho, en contra del Acuerdo IMPEPAC/CEEE/116/2017, mediante el cual se le negó la calidad de aspirante a postularse como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Morelos.

I. ANTECEDENTES¹

1. Convocatoria del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana² a las Candidaturas Independientes para el proceso electoral 2017-2018. El seis de octubre, se aprobó dicha Convocatoria a efecto de que las y los ciudadanos interesados en postularse como candidatas o candidatos independientes a algún cargo de elección popular, obtuvieran el registro como aspirantes a la candidatura correspondiente.

2. Solicitud ante el IMPEPAC. El cuatro de diciembre, el actor presentó solicitud de registro como aspirante a candidato independiente a la Gubernatura del mencionado Estado.

3. Acuerdo del IMPEPAC. El veintidós de diciembre, la autoridad responsable aprobó el Acuerdo IMPEPAC/CEEE/116/2017, en el cual negó dicho registro al actor.

4. Juicio ciudadano. El veintiséis de diciembre, el actor presentó *per saltum*, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el IMPEPAC, a fin de impugnar el acuerdo MPEPEAC/CEE/116/2017.

¹ Todos del año dos mil diecisiete.

² En lo sucesivo IMPEPAC o autoridad responsable.

5. Trámite y sustanciación. La Magistrada Presidenta de este Tribunal acordó integrar el expediente SUP-JDC-1209/2017, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La Magistrada instructora radicó, admitió la demanda y en su oportunidad cerró la instrucción;

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver el medio de impugnación³, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, interpuesto para controvertir un acuerdo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, mediante el cual se negó al actor el registro como aspirante a candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Morelos para el proceso 2017-2018.

III. PER SALTUM

En su demanda, el promovente plantea que esta Sala Superior debe de conocer su demanda *per saltum*, al

³ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso c; y 189, fracción I, incisos e de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, incisos c; 83, párrafo 1, inciso a, fracción III; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, **en lo sucesivo la Ley General**.

considerar que de agotar la instancia local, se violentaría su derecho humano y político de postularse y tener posibilidad de competir a un cargo de elección popular por la vía independiente, en tanto que, está corriendo el plazo para obtener el apoyo de la ciudadanía.

A juicio de esta Sala Superior se justifica la acción *per saltum* para conocer del presente juicio, no obstante, que conforme a lo establecido en el artículo 99, párrafo curto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, en relación con el diverso numeral 79, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano sólo procede cuando los actos reclamados sean definitivos y firmes.

En el caso, se impugna el Acuerdo mediante el cual se le negó al actor la calidad de aspirante a postularse como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Morelos, para el proceso de electoral local ordinario 2017-2018.

En el caso, de agotar la cadena impugnativa contra el acto controvertido, puede convertirse en un acto irreparable, en virtud de que el periodo para recabar el apoyo ciudadano para su registro, es el comprendido entre el veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete, al seis de febrero de dos mil dieciocho.

⁴ En lo sucesivo la Constitución.

Por tanto, no es dable exigirle al actor agotar la cadena impugnativa correspondiente, antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal, ya que con ello se pondría en riesgo inminente el derecho del impugnante, en tanto que, existe la posibilidad de la merma considerable o inclusive la extinción del contenido de su pretensión, lo que, en su caso, podría imposibilitar el restituir al accionante los derechos presuntamente vulnerados, dado que, como se ha expuesto, el periodo para recabar el apoyo ciudadano se encuentra en desarrollo.

De ahí que esta Sala Superior estima procedente conocer vía *per saltum*, el presente asunto.

IV. PROCEDENCIA.

La demanda del medio de impugnación cumple los requisitos establecidos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, 80 párrafo 1, inciso g), de la Ley General, en razón de lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, se aduce, le causa la resolución reclamada.

2. Oportunidad. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se interpuso oportunamente de conformidad a lo siguiente.

El actor fue notificado del Acuerdo controvertido el veinticuatro de diciembre y la demanda se interpuso el veintiséis siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley General.

3. Legitimación y Personería. Se cumplen dichos requisitos.

En cuanto a la personería, porque el actor es un ciudadano que promueve por su propio derecho.

Tocante a la legitimación, el accionante aduce la violación a sus derechos político electorales, con motivo de la emisión del Acuerdo reclamado, por lo que se encuentra legitimado para impugnarlo.

4. Interés jurídico. También se cumple con el requisito de referencia, en virtud que el acuerdo reclamado le negó al actor la calidad de aspirante a postularse como candidato independiente a la Gubernatura del Estado de Morelos, por lo que cuenta con interés jurídico para controvertirlo.

5. Definitividad. En el caso, se exime al actor de agotar la instancia local, dadas las consideraciones expuestas al establecer que es procedente la vía per saltum.

V. CONSIDERACIONES

1. Antecedentes que interesan en el justiciable.

El cuatro de diciembre pasado, el actor presentó solicitud de registro como aspirante a candidato independiente a la Gubernatura del mencionado Estado.

El trece siguiente, el actor, en alcance a su escrito primigenio, presentó un ocurso ante la responsable, mediante el cual informó que en relación al impedimento que establece el artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Morelos⁵, *"a partir del mes de febrero del año 2015, obtuve la baja como asociado y ministro de culto de la Diócesis de Cuernavaca, A., hecho notorio que hago de su conocimiento ..."*.

A tal escrito, adjuntó copia certificada del oficio AR-02-R/7439/2015, expedido por la Jefa del Departamento de Actualización Documental de la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación.

⁵ Dicho precepto establece, en lo conducente, lo siguiente:

"Artículo 60. No pueden ser Gobernador del Estado:

I.- Los ministros de algún culto, salvo que hubieren dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la Ley reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal; ...".

El veintidós de diciembre, la responsable aprobó el Acuerdo IMPEPAC/CEEE/116/2017, en el cual negó al actor la calidad de aspirante para postularse como candidato independiente a la Gubernatura del Estado.

La negativa obedeció, fundamentalmente, que no pueden ser titulares del Ejecutivo Estatal, los ministros de algún culto, salvo que se separen con la forma y anticipación que establezca la ley reglamentaria del artículo 130 constitucional.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público estatuye que las personas que ejerzan el ministerio de cualquier culto, no podrán ser votados para puestos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes de la elección.

En el caso, de acuerdo con la documental que presentó el actor, se apreciaba que obtuvo su baja como ministro de culto de la Diócesis de Cuernavaca, el cuatro de febrero de dos mil quince, por lo que desde entonces habían transcurrido dos años, diez meses y dieciocho días.

Por tanto, el actor no cumplía con una de las condiciones que la ley establece para aspirar a la calidad de

candidato a un cargo de elección popular, toda vez que no tenía cinco años de separado del ministerio.

Finalmente, la responsable estableció que no le pasaba desapercibido que el actor sólo estaba manifestando su intención de constituirse como candidato.

Sin embargo, el derecho a ser votado del actor, estaba concatenado al de la ciudadanía, de votar por una opción viable, por lo que resultaría desafortunado que al no reunir uno de los requisitos para ostentar el cargo, no alcance la calidad de candidato, o habiendo participado con el apoyo ciudadano, no se le otorgue su registro como candidato independiente.

2. Síntesis de agravios. El actor aduce, en resumen, que:

- La autoridad responsable, en contravención al artículo 1º constitucional, interpretó en forma restrictiva su derecho a ser votado, en lugar de favorecer su protección más amplia.
- El artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público⁶ es inconvencional, ya que prevé una restricción al derecho a ser votado, que no se ajusta a ninguna de las previstas por el artículo 23 de la

⁶ En lo sucesivo la Ley.

Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷, estableciendo un plazo irracional de cinco años para que una persona que ha sido ministra o ministro de culto, se separe del ministerio antes de ser votada o votado a algún cargo público, por lo que solicita su inaplicación.

- Los artículos 130 de la Constitución y 14 de la Ley, son inconstitucionales e inconvencionales, en razón de que la separación de cinco años como ministro de culto religioso para poder ser votado a un cargo de elección popular, contraviene la obligación que tienen todas las autoridades de proteger los derechos humanos, como el de ser votado, de manera progresiva y con la protección más amplia, sin restricciones diferentes a las establecidas en el artículo 23 de la Convención.

- El plazo cuestionado es inconvencional por desproporcional e irracional, resultando contrario a los artículos 2, 3, 18 y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸, así como a lo dispuesto por la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la religión o en las convicciones, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinticinco de noviembre de mil

⁷ En lo sucesivo la Convención.

⁸ En lo sucesivo el Pacto.

novecientos ochenta y uno, en sus numerales 2.1⁹, 4.1¹⁰, 4.2¹¹

- Los ministros de culto no podrán ser votados para puestos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes de la elección; dicho plazo, a juicio del actor, es contrario al artículo 1º Constitucional.

- El artículo 130 Constitucional reconoce el derecho a ser votado de quien ha dejado de ser ministra o ministro de culto, y si bien establece que para ello debe estarse al plazo que señale la ley, éste no debe ser irracional, que restrinja sin causa justificada, por exagerado, el derecho a ser votado, lo cual debe ponderarse al amparo de la potenciación de los principios que rigen los procesos electorales; en ese tenor, el plazo de cinco años es notoriamente restrictivo, incluso con otras restricciones constitucionales de casos en los cuales se exige la separación de un cargo público.

El actor cita los siguientes ejemplos:

⁹ 1. Nadie será objeto de discriminación por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares.

¹⁰ Todos los Estados adoptarán medidas eficaces para prevenir toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural.

¹¹ 2. Todos los Estados harán todos los esfuerzos necesarios por promulgar o derogar leyes, según el caso, a fin de prohibir toda discriminación de ese tipo y por tomar las medidas adecuadas para combatir la intolerancia por motivos de religión o convicción en la materia.

- El artículo 41, base V, apartado A, penúltimo párrafo de la Constitución, establece que la Consejera o Consejero Presidente, las Consejeras y Consejeros Electorales, y la o el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, no podrán desempeñar cargo en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

- Los artículos 55, fracción V y 58 de la Constitución disponen que para poder ser electo a una diputación federal o senaduría, las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las y los Magistrados, así como las y los Secretarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la o el Consejero Presidente, las y los Consejeros Electorales en los Consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, la o el Secretario Ejecutivo, Titulares de Direcciones Ejecutivas o personal profesional directivo del propio Instituto, requieren separarse de su cargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

- Para ser Presidente o Presidenta de la República, la fracción IV del artículo 82 de la Constitución, únicamente prevé el no ser ministro de culto o pertenecer al estado eclesiástico, aunque prevé la separación de seis meses, si quien aspira al cargo, pertenece al ejército, fuera titular de una Secretaría o Subsecretaría de Estado, Fiscal

General de la República o Titular del Poder Ejecutivo de alguna Entidad Federativa.

- De conformidad con el artículo 14 de la Ley, quien deje de ser ministro de culto, podría ser Titular de una Secretaria de Estado, después de tres años de que se separó, pero sólo podrá ser electo transcurrido el plazo de cinco años, sin que para ello se establezca un criterio racional.

- El plazo de cinco años de separación como ministro de culto, para poder ser votado:

a) Es exagerado, diferenciado e irracional, sin que exista una consideración objetiva, proporcional o racional y no restrictiva, pues no ofrece un máximo nivel de protección del derecho de ser votado, al establecer un plazo desproporcionado.

b) Impide el pleno ejercicio del derecho a ser votado, que debería ser optimizado y no restringido, dejando a las personas en una situación de castigo por parte del Estado.

c) Es irracional, pues dicho plazo no tiene alguna justificación al amparo del derecho humano de ser votado, ni guarda relación con los principios que rigen la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo.

- La restricción que se le aplica, no es congruente con su derecho a ser votado, su libertad de convicción religiosa, ni con el derecho a la igualdad reconocida en la Constitución y en los citados instrumentos internacionales, siendo que la restricción debe basarse en criterios objetivos y razonables.
- El artículo 14 de la Ley, es contrario al numeral 24 de la Constitución, que prevé la libertad de convicciones éticas, libertad de conciencia y de religión, en tanto que, la libertad de convicción no puede ser motivo para que una persona no pueda ser votada, ya que resulta contrario a la libertad de convicción religiosa, pues al imponer el aludido plazo, castiga a quien profesando esa convicción religiosa, hubiera sido ministro de su asociación religiosa, lo que también es contrario al principio de igualdad previsto por el artículo 1º constitucional.

Consideraciones de la Sala Superior.

Son infundados los agravios en lo que se aduce que son inconvencionales de los artículos 130 de la Constitución y 14 de la Ley, por contener restricciones diferentes a las establecidas en el artículo 23 de la Convención y 25, inciso b) del Pacto.

Tal calificativo merecen dichos motivos de inconformidad, en razón de que el Estado Mexicano hizo una reserva respecto de dichos preceptos, lo que impide que tales normas de fuente internacional tengan vigor en su territorio y, por ende, no pueden estimarse inconvencionales las normas nacionales que en dado caso no se apegaran a dichos artículos de fuente internacional.

En efecto, acorde con lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal, de conformidad con la fracción X, del artículo 89, de la Constitución y ratificados por el Senado, que no la contravengan, forman parte del derecho vigente mexicano, por lo que su observancia obliga a todas las autoridades en los términos pactados, salvo las reservas que en el propio instrumento se hubiesen realizado.

La reserva no es una norma jurídica, sino el acto por virtud del cual un Estado soberano impide que la norma de fuente internacional tenga vigor en su territorio.

Esto es, la reserva es la exclusión que un Estado hace de una norma de un tratado internacional, para que no se incorpore al derecho vigente de ese Estado, de conformidad con el diverso 2, apartado 1, inciso d), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, lo

cual constituye la manifestación del ejercicio de una facultad soberana de lo que el Estado admite o no del contenido de un tratado e impide que alguna disposición de una convención internacional se incorpore al orden jurídico nacional.

Por tanto, al ser la reserva la exclusión de una parte del tratado, por ese motivo, no adquiere la categoría de norma general en los Estados Unidos Mexicanos.

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que el instrumento de adhesión a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, se recibió en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno, con dos declaraciones interpretativas y una reserva.

Posteriormente, el nueve de abril de dos mil dos, el gobierno de México notificó a la Secretaría General su intención de retirar parcialmente las declaraciones interpretativas y reserva, subsistiendo ésta¹².

¹² Dicha reserva subsiste en los términos siguientes: "Reserva. El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos".

Por otra parte, al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, México formuló reserva, entre otros, respecto del artículo 25, inciso b¹³).

El Gobierno de México hizo el retiro parcial de la reserva que formuló al Artículo 25, inciso b), siendo aprobado por el Senado de la República cuatro de diciembre de dos mil uno y publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de dos mil dos.

Mediante nota CJA 685, del catorce de febrero de dos mil dos, se notificó al Secretario General de las Naciones Unidas el retiro referido, en el que se elimina la expresión voto activo, en virtud de que en el Art. 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público se faculta a las y los ciudadanos mexicanos de cualquier culto a que ejerzan el derecho de voto activo en los términos de la legislación electoral aplicable.

En ese sentido, si existen reservas del Estado Mexicano respecto de los numerales 23 de la Convención y 25, inciso b) del Pacto, ello impide que tales normas de fuente internacional tengan vigor en su territorio y, por ende, no pueden estimarse inconvencionales las normas

¹³ Los términos de la reserva, son los siguientes: "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 pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos".

nacionales que en dado caso no se apeguen a dichos artículos de la Convención y del Pacto.

Por lo anterior, entre otros motivos, no es posible calificar como inconvencional la normativa a que se refiere el impugnante.

Pero además, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencialmente que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la propia Carta Magna haya una restricción expresa al ejercicio de tales derechos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

Lo anterior se desprende de la jurisprudencia que a continuación se reproduce¹⁴.

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. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las

¹⁴ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202.

normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., 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; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Por tanto, por este otro motivo no podría estimarse inconvencional la restricción prevista en el artículo 130 de la Constitución federal.

Por otro lado, son inoperantes los agravios en los que el actor afirma que el plazo que cuestiona, es contrario a los artículos 2, 3 y 18 del Pacto, a la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o en las Convicciones, así como al artículo 1º constitucional.

Tal calificativo merecen dichos motivos de disenso, en razón de que el impugnante omite explicar porque el referido término es contrario a la normativa que invoca.

En efecto, si bien es cierto que no se puede exigir a quien promueve un medio de impugnación, que formule sus agravios en un orden lógico formalista, a manera de silogismo (un apartado para la premisa mayor, otro para premisa menor y un último para la conclusión), también lo es que sólo pueden ser objeto de estudio, aquellos motivos de inconformidad que tengan argumentos que desvirtúen las consideraciones o fundamentos con base en los cuales se erigió el acto reclamado, mas no así meras afirmaciones, que dada su generalidad imposibilitan a este Órgano jurisdiccional a apreciar su pertinencia, en el asunto que es sometido a su consideración.

En consecuencia, si en el caso el recurrente no señala las circunstancias que han quedado señaladas, ello torna inoperantes los agravios de que se trata.

Igualmente, resultan inoperantes los agravios en los que se aduce que el artículo 130 de la Constitución es inconstitucional.

Lo anterior es así, en virtud de que nuestro sistema jurídico tiene como norma fundamental y punto de partida del

orden normativo a la Constitución; por tanto, ésta no puede ser objeto de control, revisión y menos de inaplicación por parte del poder judicial o las autoridades del Estado mexicano.

Así es, el artículo 40 de la Constitución, que prevé el principio supremo para el surgimiento, estructura y desarrollo del Estado mexicano, se establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

A la vez que, el artículo 133 constitucional, establece que, la propia Carta Magna, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Por tanto, resulta evidente que las y los jueces, en el ejercicio de sus funciones, ya sean de carácter

jurisdiccional ordinario o con mayor razón de naturaleza constitucional, tienen el deber de garantizar la defensa de la Constitución, desde luego, a través de la protección y garantía de sus normas, de modo que, evidentemente, no declarar alguno de sus propios preceptos inconstitucionales.

En otro aspecto, del análisis integral del escrito de demanda, esta Sala Superior advierte que el actor plantea una serie de señalamientos, encaminados a evidenciar que el primer párrafo del artículo 14 de la Ley, es violatorio del principio de igualdad y no discriminación, consagrado en el último párrafo del artículo 1 de nuestra Carta Magna, en tanto establece una limitante irracional y desproporcionada que impide el libre ejercicio de su prerrogativa ciudadana a ser votado, si se compara con otras limitantes de la misma naturaleza, previstas tanto por la propia Constitución como distintas leyes, en las cuales se prevé la exigencia de separarse o no haber desempeñado ciertos cargos antes de la fecha de la elección o la designación de algún cargo público de los enlistados en el citado escrito inicial, o bien, de los distintos supuestos que el mismo numeral 14 precitado establece para el desempeño de las diferentes encomiendas públicas a que pueden aspirar quienes hayan renunciado al ministerio regulado en la Ley Reglamentaria del artículo 130 de la también referida Ley Fundamental.

En concepto de esta Sala Superior, el enjuiciante carece de razón, de acuerdo con los razonamientos jurídicos que se expondrán enseguida.

Como cuestión previa, resulta conveniente hacer referencia a algunos puntos esenciales del sistema democrático electoral previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que a partir de ese pilar cardinal de la democracia mexicana, deberá abordarse el estudio correspondiente, para determinar si el artículo 14, primer párrafo, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, vulnera las garantías o derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna en que el ahora inconforme sustenta su solicitud de inaplicación al caso concreto, o bien, si se trata de una norma legal tendente a proteger los principios y valores democráticos en la elección de los representantes populares.

Los artículos 39 y 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de

México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Los trasuntos numerales estatuyen de modo categórico que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, de manera que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio; asimismo, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno, respecto del cual declara su voluntad de constituirse en una República representativa, democrática y federal, establecida según los principios de la propia Norma Fundamental.

Para el debido funcionamiento del Estado, la Constitución Federal contiene diversas disposiciones sobre las cuales descansa su organización, la forma de integración de sus órganos representativos, así como aquéllas destinadas al adecuado ejercicio de los derechos de los gobernados, en particular, de los político-electorales tendentes a garantizar la realización y plena eficacia del régimen democrático que el pueblo ha adoptado.

La forma de gobierno democrática y representativa instituida en la Constitución, está sustentada sobre la base de que la ciudadanía elige de entre sus miembros a aquéllos que han de dirigir el destino del Estado y la sociedad, y representarlos en los órganos de gobierno de elección popular.

En concordancia con dicho sistema democrático y representativo, el artículo 41, Base I, párrafos primero y segundo, de la Carta Magna, establece:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

De la aludida norma constitucional, se desprende con nitidez que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo —*federales o de las entidades federativas*—,

debe realizarse a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, cuyo fin último es proteger el valor fundamental de la democracia representativa, esto es, la voluntad soberana del pueblo.

Para considerar a las elecciones como libres, auténticas y periódicas en términos del mandato constitucional, la elección de los representantes populares ha de efectuarse a través del sufragio universal, libre, secreto y directo; esto es, **el ciudadano debe acudir libremente a las urnas a ejercer su derecho político-electoral de voto activo eligiendo a la opción política de su preferencia con base en sus propias convicciones e ideología política, las cuales en modo alguno deberán estar condicionadas o empañadas por medio de la coacción, presión, inducción o injerencias indebidas de cualquier naturaleza.**

Particular importancia cobra el sufragio libre, en razón de que conlleva el ejercicio del derecho de voto sin cortapisas, interferencias, presiones o coacciones, garantizando que la manifestación de la voluntad del elector se externe con plena autonomía e independencia.

En efecto, la naturaleza del sufragio popular libre, se traduce, necesariamente, en que el voto debe estar en todo momento exento de manipulación para favorecer a

alguna de las diversas ofertas políticas o candidatos, teniendo en consideración que el sufragio tiene relación inmediata con la designación de los ciudadanos elegidos para un cargo público, además, se erige como el instrumento fundamental de la democracia representativa.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el artículo 130, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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:

- a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.
- b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;
- c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;
- 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.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

De la disposición constitucional transcrita se desprenden una serie de prohibiciones o restricciones, algunas desarrolladas expresamente por el propio Constituyente Permanente, y otras tantas de configuración legal, pero finalmente establecidas por el Máximo Cuerpo Reformador de la Nación.

De entre esas restricciones, tenemos por una parte la prohibición absoluta, dirigida a los ministros de culto de desempeñar cargos públicos, y si bien la Constitución les reconoce el libre ejercicio del voto activo, se prevé la restricción también absoluta a ser votados, quedando al legislador ordinario la regulación de la diversa limitante — *relativa*—, estatuida en relación con quienes hayan dejado de ser ministros de cultos, personas podrán ser votadas siempre que se hayan separado con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

Esas limitantes o restricciones impuestas al ejercicio de los derechos políticos de los ministros de cultos o a quienes hayan dejado de serlo, están encaminadas a salvaguardar la libertad en el ejercicio del sufragio activo, y a que no haya una injerencia indebida, directa o indirecta, por parte de las Iglesias y de sus ministros de culto en los asuntos políticos del país, o de quien habiéndolo sido, aprovechen dicha circunstancia para posicionarse en el ánimo del electorado, obteniendo una ventaja indebida que les reporte la función desempeñada durante el tiempo que ostentaron el ministerio en cuestión.

Además, es de verse que si bien las limitantes establecidas por el artículo 130 de la Constitución mexicana, incluidas aquellas desarrolladas por el Legislador ordinario, tienden

a salvaguardar el principio histórico de separación Iglesia-Estado, no menos cierto es, que para efectos de la materia electoral encuentra conexión con las normas constitucionales que protegen los principios y valores democráticos, que son el soporte en que se afianza el Estado Mexicano como una República representativa, democrática y federal, finalidad que se alcanza a través de elecciones y sufragio libres.

De esta manera, los principios que anteceden se configuran como parte de la piedra angular de la Nación Mexicana en el entorno de un auténtico Estado Constitucional Democrático de Derecho, que se caracteriza no sólo por la existencia de un orden jurídico supremo conforme al cual se organiza el propio Estado y su funcionamiento, sino también a virtud de que reconoce y garantiza el libre ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente los político-electorales, que son la sustancia o sustrato democrático de su conformación.

Luego, si por mandato de la Ley Suprema de la Unión, las elecciones libres y el voto emitido en las mismas condiciones son la columna vertebral sobre la cual descansa la democracia representativa, es incuestionable que la salvaguarda de tales valores democráticos le corresponde a todos los gobernados sin excepción, ya que no sólo están dirigidos a los diversos

órganos y autoridades del Estado, sino también a cualquier actor político, incluidos los gobernados, quienes están constreñidos a observar la Constitución Política Federal que tiene el carácter de ley superior o fundamental, en la que encuentran conexión los principios y valores en comento, así como los derechos político electorales cuyo ejercicio materializa los primeros.

La protección de los multicitados valores democráticos, esenciales para la validez de una elección de representantes populares, ha motivado que el legislador permanente en el Derecho Electoral Mexicano establezca una serie de consecuencias jurídicas, cuya finalidad, además de garantizar la regularidad del Estado democrático de derecho en los términos apuntados con antelación, también busca limitar y poner fin o desterrar conductas que transgreden el interés colectivo producto de la soberanía popular.

Dichas consecuencias jurídicas van desde las restricciones de los derechos de votar y ser votados, las sanciones previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las conductas tipificadas en los términos de la Ley General de Delitos Electorales, sin dejar de lado las nulidades de votación recibida en casilla o de elección, reglamentadas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tales consecuencias jurídicas tienden a tutelar los valores y principios democráticos traducidos en elecciones libres, auténticas y periódicas, producto de la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo, por ser la expresión de la voluntad ciudadana.

Lo anterior encuentra justificación en el hecho de que las elecciones deben reflejar fielmente la voluntad de los electores manifestada en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia político-electoral.

Como corolario de lo expuesto en los apartados que anteceden, podemos afirmar válidamente que cuando se adviertan elementos que permiten tener plena convicción de la existencia de irregularidades graves que afectan los principios constitucionales que rigen las elecciones y el voto, así como los valores y principios democráticos que sustentan el Estado Mexicano, que conlleven a la distorsión o confusión de la voluntad del cuerpo electoral, la consecuencia lógica debe ser la invalidez de la votación recibida en una o varias casillas, o bien, de toda la elección.

En suma, tanto el Constituyente permanente como el Legislador ordinario han creado todo un sistema de protección de los principios y valores democráticos en el orden jurídico nacional, por lo que toda norma que se

ajuste a tal sistema, en modo alguno puede estimarse contraventora de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el contexto apuntado, se procederá al examen de los motivos de agravio esgrimidos por el actor, mediante los cuales pretende la inaplicación al caso concreto del primer párrafo del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, por estimarlo inconstitucional, pues desde su óptica, es violatoria del principio de igualdad y no discriminación prevista en el artículo 1º de nuestra Ley Fundamental.

La disposición legal en cita establece:

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.

Dicho numeral establece una serie de disposiciones, las cuales se enlistarán enseguida:

- a) Las y los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho a votar en los términos de la legislación electoral aplicable.

- b) No podrán ser votados para puestos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección.
- c) No podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos tres años antes del día de la aceptación del cargo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.

Como se anticipó, los planteamientos del actor van encaminados a evidenciar un trato desigual en situaciones que, a su juicio, merecen trato similar, por lo que estima que es excesiva la temporalidad de cinco años que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público exige a quienes se hayan desempeñado como ministros de culto religioso, cuando a los ciudadanos que nunca formaron parte de la organización o estructura de alguna Iglesia, o bien están a salvo de esas limitaciones, o las previstas por la legislación aplicable son menores a las contempladas para quienes hayan renunciado al ministerio en cuestión, lo que a su juicio se traduce en un impedimento para acceder a la prerrogativa de voto pasivo, lo que también considera discriminatorio dada su condición de ex presbítero de la iglesia católica.

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Artículo 1. 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.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El precepto en cita contempla los principios de igualdad y de no discriminación ante la ley, al establecer:

- a) Que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los

tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que la propia Constitución establece.

- b) Que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia
- c) Que en la República Mexicana queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En relación a este aspecto, debe mencionarse que el artículo 130, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece restricciones a los derechos políticos de los ministros de culto o de quienes se hayan desempeñado como tal y hayan renunciado a dicha función, al señalar, en su parte conducente:

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.

Asimismo, se tiene en cuenta que el Estado Mexicano hizo reserva expresa en cuanto al párrafo 2, del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 130 constitucional invocado.

Así, la prohibición contemplada en el artículo 1º de la Constitución Federal, debe entenderse en el sentido de que constitucionalmente queda proscrito todo tratamiento discriminatorio, en tanto es inconcuso que la norma fundamental reconoce y garantiza los derechos de todos los seres humanos sin distinción alguna, que no correspondan a su propia naturaleza; de ahí que **ordene de manera categórica que los derechos fundamentales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.**

Esto es, los derechos fundamentales, al no ser absolutos, pueden ser sometidos a limitaciones, y en el caso de quienes hayan sido ministros de culto, es la propia Constitución la que limita en forma expresa el ejercicio del voto pasivo, aunque dicha limitación es de configuración legal, quedando a cargo del legislador ordinario la regulación de la restricción en cuanto a la anticipación y la forma en que podrán ser votados.

De ahí que una disposición que establece derechos y obligaciones diversas para sujetos distintos, dadas sus diferencias en el entorno social en que se desenvuelven, en modo alguno podría considerarse discriminatoria, especialmente cuando ello deriva de la armonización de los artículos 1º y 130 de la Constitución General de la República, aspecto al que atiende el numeral 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

En este contexto, por discriminación se entiende aquel tratamiento diferenciado que contempla la ley, por el cual se priva de ciertos derechos o prerrogativas a una persona o a un grupo de personas, por diversos motivos que se apartan de la neutralidad legislativa, como podría ser el caso de que por el solo hecho de tratarse de cuestiones de carácter religiosas, se impusieran restricciones o limitaciones a derechos o cargas que carezcan de razonabilidad y proporcionalidad.

Sobre este punto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia¹⁵ de rubro y texto siguientes:

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar **igual a los iguales** y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden

¹⁵ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre de 2006, tomo XXIV, página 75, o en la dirección electrónica www.sjf.scjn.gob.mx, bajo el rubro inscrito, o con el número de registro 174247.

considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Como se observa, la Primera Sala de la Corte concibió al principio de igualdad como la exigencia constitucional de tratar **igual a los iguales y desigual a los desiguales**. De ahí que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

Los tribunales internacionales también han considerado que no todo tratamiento diferenciado que la ley haga en relación a los gobernados, se traduce en discriminación, siempre que esa distinción se soporte en una justificación objetiva y razonable.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-4/84¹⁶, de diecinueve de enero de

¹⁶ Cfr. <http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm>. Opinión Consultiva OC-4/84 DE 19 DE ENERO DE 1984. Página 16. Solicitada por el Gobierno de Costa Rica.

mil novecientos ochenta y cuatro, solicitada por el gobierno de Costa Rica respecto de la propuesta de modificación a los artículos 14 y 15, de la Constitución Política de esa Nación, relacionada con los Costarricenses por naturalización, señaló que si de la igualdad y la no discriminación se desprende la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, era justo concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

En la opinión consultiva de referencia, se precisa que la Corte Europea de Derechos Humanos basándose *en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos*, ha definido que sólo es discriminatoria una distinción legal cuando *carece de justificación objetiva y razonable*.¹⁷ Es decir, existen ciertas desigualdades que pueden traducirse en distinciones de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones sean, per se, contrarias a derecho por considerarse discriminatoria o que atentan contra la dignidad humana.

De esta forma, el organismo internacional puntualiza que dicho tratamiento puede ser un vehículo para realizar la justicia o para proteger a quienes aparezcan como

¹⁷ Eur. Court H.R., Case *"relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium"*(merits), judgment of 23rd July 1968, pág. 34

jurídicamente débiles, de manera que no habrá discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente; es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas.

En esa línea argumentativa, la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva 17,¹⁸ refirió que hay leyes o actos que en apariencia no son discriminatorios; sin embargo, que por sus efectos o por su impacto pueden considerarse así, aspecto que ha sido denominado como *discriminación indirecta*, de ahí que se deba buscar y cuidar que la igualdad también esté garantizada en el mundo fáctico, esto es, debe evitarse la discriminación de hecho.

Ahora bien, como se apuntó, el accionante señala que el artículo 14, primer párrafo, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público resulta discriminatorio, al exigir como requisito de elegibilidad para cargos de elección popular, la separación formal, material y definitiva de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección de que se trate, en tanto que para otros ciudadanos que no hayan desempeñado tal ministerio, pero sí diversos cargos públicos, sea de designación o de elección popular, la Constitución y las Leyes les exigen una temporalidad menor, lo que lo coloca en una situación desventajosa como ciudadano mexicano.

¹⁸ Opinión Consultiva OC-17/2002 DE 28 DE AGOSTO DE 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El argumento en análisis deviene infundado, ya que según se explicó, la circunstancia de que la norma impugnada especifique sujetos a los que va destinada, no rompe la garantía de igualdad ante la ley, y menos aún adquiere un tinte discriminatorio, teniendo en cuenta que está inmersa o integrada a un conjunto de normas que protegen el mismo bien jurídico, los principios y valores democráticos que garantizan unas elecciones democráticas, libres y auténticas, carentes de factores que puedan redundar en la afectación de los principios rectores que las doten de validez.

Consecuentemente, en concepto de este órgano jurisdiccional contrariamente a lo aducido por el recurrente, el artículo en estudio de ninguna manera contraviene el derecho de igualdad y el principio de no discriminación previsto en el artículo 1, último párrafo, de la Constitución Política Federal, en atención a lo siguiente:

Retomando lo ya dicho respecto al principio constitucional de igualdad, aunque ahora en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley, representa un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos.

Así, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual

sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida.

Bajo ese contexto, entre la infinidad de formas que puede adoptar la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa.

La discriminación por exclusión tácita de un beneficio tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado ente como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro que se encuentra en una situación equivalente.

En cambio, la discriminación por diferenciación expresa ocurre cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes. En este segundo caso, la exclusión es totalmente explícita, toda vez que el legislador crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho o situación equivalente.

En este orden de ideas, quien aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa, busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado para su situación.

Por lo demás, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara.

Ahora bien, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia entre dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. Para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción.

Los anteriores razonamientos encuentran sustento en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación,¹⁹ de rubro **DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.**

En este sentido, el actor sustenta la violación al principio de igualdad en el hecho de que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en su artículo 14, establece una limitante temporal inusitada —*según lo sostiene en su demanda*—, al exigir la separación del ministerio de culto público con al menos cinco años anteriores al día de la elección, para aspirar a ocupar un cargo de elección popular, la cual no se exige a ningún otro ciudadano que aspire a ocupar algún otro cargo público, según los que detalla en su demanda, sean de elección popular, indirecta o designación política.

En ese tenor, la inconstitucionalidad alegada no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara.

Cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia entre dos regímenes jurídicos, ésta no debe ser razonable para considerarse inconstitucional; pero, en el particular, la distinción sí es

¹⁹ Jurisprudencia 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, Materia Constitucional, página 974, consultable en la dirección electrónica www.sjf.scjn.gob.mx bajo el rubro inscrito o con el número 2010493.

razonable, en tanto no resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia encuentra justificación en la distinción.

En efecto, la distinción de que se habla encuentra explicación desde el momento en que, al haberse desempeñado como ministro de culto religioso en la iglesia católica, se colocó voluntariamente en un régimen jurídico excepcional, orientado fundamentalmente por el principio histórico de la separación Estado-iglesia.

De ahí que, en principio, el ejercicio de cualquiera de los derechos político-electorales que, como ciudadano, pretenda ejercer, enfrentan restricciones propias, previstas constitucionalmente, no puede considerarse por sí misma como discriminatoria, en tanto deriva de una excepción prevista en la propia Constitución, y regulada por el legislador ordinario por mandato del Constituyente Permanente, lo que innegablemente lo coloca en una situación jurídica y de facto que no puede ser asimilable al resto de los ciudadanos que no han se han desempeñado como ministros de culto en los términos previstos por el multicitado artículo 130 de la Ley Fundamental y su Ley reglamentaria.

En efecto, la separación histórica del Estado y la Iglesia, invariablemente ha orientado el diseño de las normas

contenidas en el artículo 130 Constitucional y en su Ley Reglamentaria, incluidas aquellas relativas al ejercicio de las prerrogativas políticas de quienes se desempeñan como ministros de culto religioso, o quienes hayan renunciado a su ejercicio, los cuales, en ambos supuestos, deben apegarse inexcusablemente a las limitaciones previstas por el Constituyente Permanente.

En tal sentido, es menester destacar que, para la debida validez de los procesos electorales, y para garantizar la libertad en el ejercicio del sufragio en sus dos vertientes, es indispensable que quienes pretendan postularse como candidatos a los distintos cargos de elección popular, habrán de cumplir con los requisitos de elegibilidad previstos por las distintas normas, sean estas constitucionales o legales.

Dichas restricciones buscan tutelar que, quienes se presenten ante el electorado como aspirantes a desempeñar un cargo público derivado del sufragio popular, cuenten con las calidades exigidas por el sistema democrático, que los coloquen en un estado óptimo y con una solvencia tal, que pueda asegurarse que se encuentran libres de toda injerencia que pueda afectar su autonomía e independencia en el ejercicio del poder público, máxime si en el caso, la propia constitución prohíbe categóricamente la intervención de las

asociaciones y ministros de culto religioso en asuntos políticos.

Es así que la restricción prevista constitucionalmente, y desarrollada por el legislador ordinario, cuya inaplicación pretende el actor, busca tutelar la independencia de todo vínculo que el ciudadano que se haya desempeñado como ministro de culto público, pueda tener con la asociación religiosa a la que perteneció, peculiaridad que lo distingue de todos aquellos ciudadanos que, sin haberse desempeñado dentro de dicho ministerio, aspiren a ocupar el mismo cargo de elección popular que ahora pretende el recurrente.

Atento hasta lo que aquí se ha dicho, es evidente que no existe una violación al principio de igualdad, ni una discriminación que afecte la dignidad del recurrente, pues no puede hablarse de un supuesto de distinción normativa, en tanto las normas constitucional y legales hasta ahora aludidas regulan supuestos de hecho y de derecho diferentes, desde la perspectiva de que aquél se desempeñó como ministro de culto religioso, y los supuestos que alude para aspirar a un tratamiento diferenciado, que han sido enlistados en la síntesis de agravios de esta sentencia, no incluyen tal característica.

En tal sentido, no puede hablarse de que exista una discriminación expresa o tácita, pues de ninguna manera

el legislador ordinario dispuso dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes, ni tampoco existe una exclusión implícita que excluya de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado, sino que en realidad, lo que el actor pretende es quedar comprendido en un régimen jurídico diverso al que él se encuentra, derivado precisamente de haberse desempeñado como ministro de culto religioso con una anterioridad menor a la exigida por la norma por mandato constitucional.

De ahí que su pretensión devenga inviable, pues en realidad parte de una premisa errónea al pretender la inaplicación de un precepto que tilda de inconstitucional, cuando en realidad la distinción parte de supuestos jurídicos concretos, diversos entre sí, lo que de suyo no resulta violatorio del principio de igualdad, sino que, por el contrario, atiende a un trato igualitario al grupo de individuos que se encuentran bajo el mismo supuesto normativo que el enjuiciante.

Dicho de otra manera: obsequiarlo en su pretensión sería tanto como establecer un régimen de excepción que implique un trato desigual respecto de los demás ciudadanos que se encuentran en igualdad de circunstancias que él, así como respecto de aquellos que no han desempeñado un ministerio de culto, o que habiéndolo hecho, se separaron de este con al menos

cinco años de antelación al día de la elección, respecto de la cual busquen inscribirse como aspirantes a un cargo público por sufragio popular.

Cabe decir que la Constitución es un sistema coherente de normas, por lo que éstas no deben ser interpretadas en forma aislada, sino en forma armónica, en concordancia unas con otras, para darle coherencia al sistema.

Así, la aplicación de una disposición de la Carta Magna, no debe contradecir o agotar el contenido de otras normas constitucionales.

En este orden de ideas, el artículo 82, fracción IV, de la Constitución, que establece que para ser Presidente de la República se requiere no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, no debe ser interpretado aisladamente, sino en forma armónica con el diverso 130, que dispone que los ministros de cultos, como ciudadanos, tendrán derecho a votar, no a ser votados, pero quienes hubieren dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

En ese sentido, al interpretar en forma armónica ambas disposiciones constitucionales, se arriba a la conclusión de que contrario a lo que se alega, para ser Titular del Ejecutivo Federal, en relación a quienes han sido ministros

de culto, es menester que se separen del cargo con la anticipación que se requiere para ocupar cualquier otro cargo de elección popular, es decir, cinco años, de conformidad con el artículo 14 de la Ley, por lo que es inexacto que se establezca una temporalidad menor.

Por otra parte, como a continuación se pondrá de relieve, es inexacto que el plazo de cinco años de separación como ministro de culto, necesario para que éstos puedan ser votados, sea desproporcional e irracional.

Para dar respuesta a dichos agravios, se hará un test de proporcionalidad; previamente, se reproducirá el artículo 130 de la Constitución, así como la norma cuestionada, que constituye parte de la reglamentación de aquél.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

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:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las

condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

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.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

...

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

ARTICULO 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.

Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

La separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva. Para efectos de este artículo, la separación o renuncia de ministro contará a partir de la notificación hecha a la Secretaría de Gobernación.

Cabe decir, que al realizar un test de proporcionalidad, se deben seguir las etapas que a continuación se señalan.

La primera etapa del análisis, presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios

constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.²⁰

En una segunda etapa, el juzgador debe revisar la idoneidad de la medida, lo cual presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.²¹

La tercera etapa, esto es, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. Este escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho

²⁰ Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 902.

²¹ Tesis 1a.CCLXVIII/2016 de rubro "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 911.

comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno.²²

Finalmente, la cuarta etapa del test, o examen de proporcionalidad en sentido estricto, consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada, y por tanto, inconstitucional.²³

Una vez establecido lo anterior, se procede a correr el examen de proporcionalidad señalado.

²² Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 914.

²³ Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 894.

El artículo 14 de la Ley, en la porción normativa que establece que quienes ejerzan el ministerio de cualquier culto no podrán ser votados para puestos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección de que se trate, constituye una limitante al derecho a ser votado que no resulta desproporcional e irracional, habida cuenta que su exigencia obedece a un fin legítimo y atiende a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad a la luz de los principios rectores en la materia electoral.

I. Fin constitucionalmente válido.

La porción normativa cuestionada tiene un fin constitucionalmente válido, en tanto que, reglamenta el artículo 130 constitucional —que determina que quienes hubieran dejado de ser ministros de culto con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados—, con objeto de cumplir con los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias, evitando que en la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se inmiscuyan cuestiones de carácter moral o religioso, con lo que se evita que pueda ejercerse algún tipo de presión moral a la ciudadanía, y se garantiza la neutralidad del Estado, protegiendo la racionalidad de los actos del propio Estado.

Así, la porción normativa cuestionada establece el tiempo que el legislador, ejerciendo la facultad que le concedió el Constituyente, estimó prudente que debe transcurrir entre que se deja de ejercer el ministerio y la fecha de la elección.

A continuación, se pondrá de relieve lo anterior.

A. Los principios de laicidad y de separación del Estado y las iglesias.

Antecedentes y evolución

El principio de laicidad se incorporó al orden constitucional en nuestro país en la Constitución de 1857, en la cual se instituyó la naturaleza laica *-no confesional-* del Estado Mexicano, simultáneamente con el reconocimiento de la libertad religiosa *-entendida en ese entonces como tolerancia de cultos-*. Ello implicó, entre otras cuestiones, la desvinculación desde una perspectiva jurídica de la organización estatal que establecía el poder político soberano en nuestro país frente a cualquier iglesia.

Lo anterior se determinó así a propósito del debate que se propició al interior de la Asamblea Constituyente de 1856 en torno a la idea de libertad de enseñanza y el papel que debía desempeñar el Estado en dicha labor.

El texto de los artículos constitucionales relacionados con el mencionado principio jurídico quedó redactado en los términos siguientes:

" Artículo 3. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir.

[...]

Artículo 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes."

Dicho principio adquirió mayor relevancia en el andamiaje jurídico de nuestro país en las denominadas Leyes de Reforma. Posteriormente, los citados artículos fueron incorporados en la Constitución de 1917, en el contexto del México post-revolucionario, en la cual se retiró a las iglesias el reconocimiento como entes jurídicos autónomos con personalidad jurídica propia, perspectiva que incluso se agudizó con la legislación secundaria aprobada en el sexenio de Plutarco Elías Calles.

Fue hasta 1992 –y posteriormente a través de las reformas de 2013–, cuando se normalizó la condición jurídica de las confesiones religiosas y se reconoció de manera formal el principio de laicidad del Estado Mexicano.

A partir de esta reforma, la estructura constitucional cambió, reafirmando la posición del Estado laico, como principio que garantiza la dimensión privada o la autonomía individual de la libertad de conciencia y de

expresión de la religión y culto, con el correlativo deber del Estado de velar para que las colectividades que comparten determinadas creencias o credos, limiten su actuar a quienes voluntariamente las hayan aceptado y, a su vez, de asumir un comportamiento neutral en el ejercicio de la función pública, evitando que las y los servidores públicos incorporen sus propias convicciones o creencias en los asuntos públicos en que deben participar.

Principio de laicidad

Los artículos 3°, 24 y 40 de la Constitución federal establecen el marco constitucional que rige el principio de laicidad, en los siguientes términos:

Artículo 3°

[...]

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será **laica** y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

[...]

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el **derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado**, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. **Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.**

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, **laica** y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Como parte del sistema constitucional, el artículo 24 reconoce la libertad de convicciones o de religión. De acuerdo con dicho precepto, toda persona es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade, o de no profesar alguna, sin ser víctima de opresión o discriminación,²⁴ así como de practicar las ceremonias, devociones o actos de culto que desee, siempre que con dichos actos no se cometan delitos o ilícitos legales.

Dada la pluralidad de convicciones, esta libertad no autoriza a ninguna persona para actuar sobre los demás, porque su dimensión se centra en lo privado, en la autonomía individual.

La pluralidad reconocida en la libertad de religión, a su vez **impone al Estado el deber de velar** para que las comunidades que comparten determinadas creencias o credos limiten su actuar a quienes voluntariamente

²⁴ Al respecto, la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o en las Convicciones, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25/11/1981 sostuvo que se entiende por "intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones", toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Consecuentemente, se establece como regla que nadie será objeto de discriminación por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares.

deciden adoptar esas convicciones, y no pretender que éstas se generalicen, pues solo así se salvaguarda integralmente el derecho de cada individuo a adoptar lo de su agrado, así como el deber de **no incorporar las propias convicciones o creencias que en lo individual pueden tener las personas que ejercen la función pública, en los asuntos públicos en que participan las y los servidores del Estado**, lo cual se traduce en la exigencia de resolver los asuntos de la competencia del Estado acorde con el orden jurídico construido en el sistema democrático y en los términos de razonabilidad motivada.

Asimismo, el citado precepto constitucional prohíbe al legislador emitir leyes a través de las cuales se establezca una religión específica o se prohíba alguna. Este mandato tiende a resguardar la naturaleza laica de la República Mexicana reconocida en el artículo 40 de la propia Constitución, al prohibir que se designe una religión oficial o estatal y, está dirigido a garantizar la libertad religiosa de todas las confesiones.

El principio de laicidad conlleva la idea de independencia entre cualquier organización o confesión religiosa y las autoridades públicas, las cuales, no pueden adherirse a ninguna religión, para evitar la interferencia de la religión en los asuntos de Estado y del control del gobierno o poder de ejercicio político.

La llamada “aconfesionalidad” del Estado es una clara expresión de la libertad religiosa, ya que la efectiva protección de ese derecho requiere una actitud de **neutralidad o laicidad del Estado frente a las convicciones religiosas**. Ese fin se logra cuando el Estado no privilegia una doctrina religiosa sobre otra, cuando se abstiene de desinhibir cierta práctica religiosa entre los ciudadanos²⁵ y cuando ejecuta los actos de la función pública al margen de convicciones individuales. Por tanto, dicho principio constituye un mandato de optimización, cuyos efectos vinculantes se dispersan en el resto del ordenamiento jurídico.

El principio de laicidad en los precedentes jurisdiccionales

Este Tribunal ha considerado que, en un sentido estricto, la condición de estado laico supone la nula injerencia de cualquier organización o confesión religiosa en el gobierno del mismo, ya sea en el poder ejecutivo, en el poder legislativo o en el aparato judicial.

En un sentido laxo, se ha estimado que un estado laico es aquél que es neutral, es decir, el cual no se pronuncia en materia de religión, por lo que no ejerce apoyo ni

²⁵ Ronald Dworkin apunta que el Estado no posee un derecho a moldear, imponer o eliminar las convicciones morales de sus miembros, Dworkin, Ronald, *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford University Press, Oxford, p. 26.

oposición explícita o implícita a ninguna organización o confesión religiosa.²⁶

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis relevante de rubro: "LIBERTAD RELIGIOSA. SUS DIFERENTES FACETAS",²⁷ en la cual se expone que en el primer párrafo del artículo 24 constitucional se consagra en términos nucleares la libertad religiosa, la cual tiene una doble vertiente: **libertad interna**, por cuanto hace a la libertad de sostener y cultivar las creencias religiosas que cada uno considere, misma que también incluye la de cambiar de creencias religiosas (se trata, pues, de una libertad ideológica e ilimitada, dado que el Estado no tiene medios directos para cambiar, imponer o eliminar lo que el individuo desarrolla en su pensamiento) y **libertad externa, relacionada con el ejercicio de otros derechos** como la libertad de expresión, la libertad de reunión o la libertad de enseñanza.²⁸

Límites a la libertad religiosa

²⁶ Criterios contenidos en las sentencias SUP-REC-1092-2015 y SUP-RAP-320/2009, así como en la tesis XVII/2011.

²⁷ Tesis 173253. 1a. LX/2007. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, febrero de 2007, Pág. 654.

²⁸ En ese sentido también se ha pronunciado el Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, de 23 de diciembre de 2015, al sostener en las conclusiones que obran en los párrafos 69 y 71, en los cuales, respectivamente, se manifestó que: "*Los derechos humanos a la libertad de religión o de creencias y a la libertad de opinión y de expresión, [...] estrechamente relacionados en la legislación y en la práctica*", así como que: "*[...] Las manifestaciones externas de la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión no gozan de protección incondicional, pero los umbrales para el establecimiento de limitaciones son elevados [...]*"

El marco jurídico descrito es concordante en sostener, que las manifestaciones externas de la conciencia y de la religión **pueden ser objeto de regulación razonable**. Se parte de la base que el derecho a expresar libremente la propia religión es un derecho fundamental que trasciende del fuero interno de la persona y se plantea como un aspecto externo, dado que puede abarcar, entre otras actividades, los actos de culto, la asociación religiosa y la enseñanza de la religión.

Como todos los derechos humanos, la libertad religiosa no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que **puede estar sujeto a determinadas limitaciones, siempre y cuando se encuentren establecidas legalmente y sean necesarias para proteger ciertos bienes sociales**, por ejemplo, la seguridad, la salud, la moral y el orden públicos, así como los derechos o libertades de la ciudadanía, de acuerdo con el interés general.²⁹

²⁹ En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que un requisito crucial de tales restricciones es que se manifiesten por una ley, entendida como una *"norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las Constituciones de los Estados parte para la formación de las leyes"*, al razonar que *"sólo la ley adoptada por los órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados, ceñida al bien común, puede restringir el goce y ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana"*.

En sintonía con ello, el propio Tribunal Interamericano se ha manifestado en el sentido de considerar que *"una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público"* [Consúltese Opinión Consultiva OC 6/86 del 9/5/1986, Corte Interamericana de Derechos Humanos, serie A, n. 6, 1986, párr. 37, así como Opinión Consultiva OC 5/85 del 13/11/1985, Corte Interamericana de Derechos Humanos, serie A, n. 5, 1985, párr. 64.]

Para mantener y resguardar el Estado laico, la misma Constitución impone ciertos límites a la libertad religiosa; así por ejemplo, en el último párrafo del artículo 24 se prohíbe que los actos públicos de expresión de la libertad religiosa se utilicen con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

En el mismo sentido, el artículo 130 dispone, en lo conducente, que 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.

Tales límites se entienden a partir del principio de separación del Estado y las iglesias previsto en el artículo 130 de la Constitución, el cual establece un conjunto de reglas destinadas a garantizar dicho principio, como son: a) reglas específicas que asignan competencias y/o facultades a los órganos públicos; b) reglas destinadas a establecer derechos, y c) reglas prohibitivas dirigidas a los órganos estatales, a las iglesias, a las agrupaciones religiosas y a los ministros de culto.

El principio de separación del Estado y las iglesias

Este principio es considerado como uno de los principios básicos que definen la estructura política del Estado

mexicano, tal como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁰

El principio de separación del Estado y las iglesias posee formas de concreción específicas que el Constituyente Permanente estableció mediante formulaciones normativas concretas.

El artículo 130 constitucional establece, como marco normativo para la legislación secundaria, los siguientes mandatos:

- a) Personalidad jurídica. Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica.
- b) No intervención del Estado. Las autoridades civiles no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas.
- c) No intervención de la iglesia en actos civiles. Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades civiles.
- d) Derechos de las personas: libertad de culto y libertad a ejercer el ministerio de cualquier culto.
- e) Derechos de los ministros de culto religioso. Como ciudadanos, votar en las elecciones.

³⁰ Véase, por ejemplo, la *ratio essendi* de la jurisprudencia de rubro: SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO. Novena Época, Registro 187055, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, Materia(s): Constitucional, Tesis P./J. 21/2002, Página 950

- f) Prohibiciones a los ministros de culto religioso. No podrán: desempeñar cargos públicos; ser votados, asociarse con fines políticos; realizar proselitismo a favor o en contra de un candidato, partido o asociación política; oponerse a las leyes del país o a sus instituciones (en reuniones públicas, actos de culto o propaganda religiosa, publicaciones de carácter religioso); agraviar de cualquier forma los símbolos patrios, y formar toda clase de agrupaciones políticas que ostenten un título o insignia relacionada con alguna confesión religiosa.
- g) Incapacidad de los ministros de culto religioso. Para heredar por testamento de las personas a quienes hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado, extendiendo dicha incapacidad a sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como a las asociaciones religiosas a las que pertenezcan.

Este conjunto de disposiciones constitucionales destinadas a garantizar el principio de la separación del Estado y las iglesias tienen como fin **proteger a las personas frente a constricciones jurídicas de tipo religioso** pues, como apunta Luigi Ferrajoli,³¹ es un rasgo característico de toda democracia constitucional establecer la separación entre ambas esferas, la estatal y la religiosa, como base para la tutela de las libertades de conciencia y de pensamiento,

³¹ Ferrajoli, Luigi, *Principia Iuris. Teoría de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2007, págs. 308 y siguientes.

en nuestro caso previstas por el artículo 24 constitucional, por eso a partir de ellas se entiende de mejor forma el principio de laicidad.

Regulación secundaria

La Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional, denominada *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*³², establece lo siguiente.

El artículo 1° dispone que dicha ley encuentra su fundamento en el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas, y es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público, aunado a que sus normas son de orden público y de observancia general en el territorio nacional.

Adicionalmente, el propio numeral dispone que las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país, de ahí que nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes.

Por otra parte, el artículo 2° señala, entre otras cosas, que el Estado Mexicano debe garantizar en favor del

³² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992

individuo, derechos y libertades en materia religiosa como, por ejemplo:

- Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, individual o colectivamente, los actos de culto o ritos de su preferencia;
- No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa;³³
- No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas, y
- Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

El artículo 3° establece expresamente que el Estado mexicano es laico, por lo que ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de la Constitución, Tratados Internacionales ratificados por México y demás legislación aplicable y la tutela de derechos de terceros.

Aunado a ello, el propio dispositivo legal prevé que el Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa.

³³ Ello coincide, por ejemplo, con la teoría de Dworkin (véase *DWORKIN, Ronald, Religion without god, Massachusetts, Harvard University Press, 2013*) relativa a que la libertad religiosa no se limita a la práctica de una religión determinada, sino que va más allá, permitiendo incluso, entender que el ateísmo o agnosticismo también representa el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa.

Además, el artículo 8° de la mencionada ley dispone, que las asociaciones religiosas deberán sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, y respetar las instituciones del país; abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos; respetar en todo momento los cultos y doctrinas ajenos a su religión, así como fomentar el diálogo, la tolerancia y la convivencia entre las distintas religiones y credos con presencia en el país, y propiciar y asegurar el respeto integral de los derechos humanos de las personas.

Finalmente, el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece, entre otras cosas, que los ministros de culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna; asimismo, que no podrán ser votados para puestos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección.

A partir de lo anterior, es válido sostener, por una parte, que la libertad de religión y la transición hacia la tolerancia religiosa tienen repercusiones directas en la estabilidad del Estado constitucional, **al erigirse como condiciones indispensables para fomentar la paz y evitar que las diferencias religiosas constituyan la causa de**

conflictos sociales y, por otra, que el actuar de las asociaciones religiosas debe ajustarse en todo momento al marco jurídico que regula su actuar *-lo que incluye, desde luego, las prohibiciones descritas con antelación-* así como fomentar el respeto integral de los derechos humanos de las personas.

B. Valores y principios que rigen en materia electoral

Para asegurar y dotar de eficacia al régimen representativo y democrático, los artículos 39, 40, 41, 99, 116 y 134 la Constitución Federal establecen diversas normas y principios concernientes a la renovación auténtica, libre y periódica de los órganos del poder público; al ejercicio de los derechos político-electorales, particularmente los de votar y ser votados para ocupar cargos de elección popular; a las características y condiciones fundamentales del derecho de sufragio, así como a los mecanismos jurídicos para la defensa de estos derechos humanos y de los postulados del Estado democrático de Derecho; por ende, la democracia requiere de la observancia y respeto de los principios y valores fundamentales, armónicos e interconectados.

Así, se han identificado los siguientes valores y principios constitucionales, característicos de la materia electoral, en un Estado de Derecho Democrático:

Los derechos fundamentales de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, en cuanto tienen la estructura

de principios; el derecho de acceso para todos los ciudadanos, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del Estado; el principio de elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; la maximización de la libertad de expresión y del derecho a la información en el debate público que debe preceder a las elecciones; el principio conforme al cual los partidos políticos nacionales deben contar, de manera equitativa, con elementos adecuados para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes; de campaña y otras específicas; la equidad en el financiamiento público; la prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado; los principios rectores de la función estatal electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; la presunción de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; el derecho a la tutela judicial efectiva en materia electoral; la definitividad de actos, resoluciones y etapas, en materia electoral; la equidad en la competencia entre los partidos políticos, y el principio de reserva de ley en materia de nulidades de elecciones, conforme al cual sólo la ley puede establecer causales de nulidad.

La autenticidad de las elecciones ha sido interpretada por esta Sala Superior, como la correspondencia que existe entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección, esto es, como la garantía de que las reglas

establecidas en el sistema electoral (las previstas para el desarrollo del proceso electoral y las diseñadas para resguardar de manera directa e inmediata la emisión del voto el día de la jornada electoral) fueron eficaces para preservar la voluntad de los electores, expresada de manera libre, sin coacción o interferencias indebidas.

Mientras que la libertad del sufragio ha sido entendida desde dos aspectos: como un derecho de la ciudadanía a expresar el sentido de su voto a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la representación popular, sin violencia física o moral, coacción o manipulación y sin restricciones indebidas y desde la perspectiva que el elector está actuando con plena conciencia sobre las consecuencias de sus actos, y que está obrando en interés de la comunidad.

Finalmente, la equidad ha sido explicada como un principio fundamental en los regímenes políticos democráticos, dada la importancia de que la competencia electoral se lleve a cabo a través de procesos en los que no haya ventajas indebidas, que puedan trastocar la autenticidad en la competitividad adecuada de las distintas fuerzas políticas y candidatos y la relevancia de garantizar que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida, en beneficio de algún partido político, coalición o candidato, que pueda distorsionar esa competencia.

Esta Sala Superior ha sostenido, que la *observancia de estos principios es requisito indispensable para considerar que en un proceso electoral se cumplieron las condiciones para estimar válida cualquier elección.*³⁴

C. Los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias en relación con los valores y principios rectores en materia electoral

Como parte del sistema constitucional, los valores y principios rectores de la materia electoral tienen un punto central de vinculación con los principios de laicidad y separación del Estado con las iglesias, porque como se vio, uno de los fines de regular las relaciones entre el Estado y las iglesias consiste, precisamente, en garantizar la neutralidad del Estado, para proteger la racionalidad de los actos del Estado.

En el caso del proceso electoral, la conexión se encuentra, en evitar que en la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se inmiscuyan cuestiones de carácter moral o religioso y, en consecuencia, que pueda ejercerse algún tipo de presión moral a la ciudadanía.

Para ello, el sistema electoral incorpora ciertas reglas, como la que nos ocupa, tendentes a salvaguardar los

³⁴ Tesis X/2001 cuyo rubro dice: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA

principios de laicidad y separación del Estado entre las iglesias en las elecciones, con lo que garantiza la neutralidad del Estado y protege la racionalidad de sus actos, lo que pone de manifiesto que la porción normativa cuestionada tiene un fin constitucionalmente válido.

Lo expuesto pone de manifiesto que, como se adelantó, la porción normativa cuestionada tiene un fin constitucionalmente válido, en tanto que, reglamenta el artículo 130 constitucional, con objeto de cumplir con los principios de laicidad y separación del Estado y las iglesias, impidiendo que en la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se inmiscuyan cuestiones de carácter moral o religioso, con lo que se evita que pueda ejercerse algún tipo de presión moral a la ciudadanía, y se garantiza la neutralidad del Estado, protegiendo la racionalidad de los actos del propio Estado.

II. Medida idónea.

En el caso, la porción normativa que establece que quienes ejerzan el ministerio de cualquier culto no podrán ser votados para puestos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección de que se trate, lo que se estima idóneo para

alcanzar el fin legítimo, en tanto 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, además de que los parámetros temporales suelen ser empleados como condiciones para el ejercicio de ciertos derechos.

En efecto, el sistema electoral incorpora ciertas reglas, como la que nos ocupa, tendentes a salvaguardar los principios de laicidad y separación del Estado entre las iglesias en las elecciones, con lo que garantiza la neutralidad del Estado y protege la racionalidad de sus actos, lo que pone de manifiesto que la porción normativa cuestionada tiene un fin constitucionalmente válido.

Así, los artículos 55, fracción VI, 58 y 82 fracción IV, de la Constitución Federal establecen que para ser Diputado, Senador o Presidente de la República se requiere no ser ministro de culto religioso ni pertenecer al estado eclesiástico, en el último supuesto.

Por su parte, las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos imponen deberes o restricciones a los partidos políticos, candidatos,

ciudadanos, ministros de culto religioso, asociaciones o cualquier organización de tipo religioso, que dejan en evidencia la clara intención de separar la función electoral respecto de la iglesia y los cultos religiosos, así como de excluir a los ministros de culto en la participación de actividades electorales.

Por ejemplo, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos; como ciudadanas y 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.

Por otro lado, se prevé que los partidos políticos deberán conducirse sin ligas de dependencia o subordinación, entre otros sujetos, con los ministros de culto religioso, así como tener una denominación y emblema que se encuentren exentos de alusiones religiosas o raciales.

Asimismo, se señala que tienen prohibido utilizar en su propaganda símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso.

Por otra parte, a los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión se les prohíbe realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de

elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

En correlación a esta prohibición, a los partidos políticos y a quienes contienden en una elección se les impone el deber de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente, entre otros, de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias.

En armonía con dichas prohibiciones, los artículos 442, numeral 1, inciso l), y 455, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que los ministros de culto religioso pueden ser sujetos de responsabilidad por las infracciones siguientes:

- a) La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación;
- b) Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular, y
- c) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 458 de la mencionada ley establece, que cuando alguna de las autoridades administrativas electorales tenga conocimiento de la comisión de una infracción por parte de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, deberá informar a la Secretaría de Gobernación para los efectos legales conducentes.

A través de su jurisprudencia, este Tribunal Electoral ha validado los citados deberes y restricciones.

Así, esta Sala Superior ha sostenido, que son constitucionalmente válidas las prohibiciones impuestas a los ministros de culto religioso, porque con ellas se busca salvaguardar los principios que orientan el sistema representativo, democrático, laico y federal, así como la libertad del sufragio, dado el grado de influencia que se presume tienen en un determinado sector social (tesis XXXVIII/2014).

Por la misma razón, ha considerado que los ministros de culto religioso son inelegibles, aunque la iglesia a la que pertenezcan no esté registrada legalmente (tesis CIV/2002).

Asimismo, ha considerado que los partidos políticos no son titulares de la libertad religiosa, en virtud de que la dimensión de este derecho se centra en lo privado de la persona, cuestión que no corresponde a la naturaleza de los partidos políticos, quienes son entidades de interés público (jurisprudencia 22/2004).

Este Tribunal Constitucional también ha sido consistente en señalar, que es válida la prohibición de utilizar en la propaganda electoral de los partidos políticos o candidatos símbolos o alusiones religiosas directa o indirectamente, porque con ella se pretende garantizar la participación de la ciudadanía en el proceso electoral libre de cualquier coacción moral, así como conservar la racionalidad en todo el proceso electivo, evitando que se inmiscuyan cuestiones de carácter religioso.

Además, ha considerado que el incumplimiento a esta regla constituye una violación grave, porque con esa forma de proceder los partidos inobserva el principio de separación de Estado con las iglesias y normas de interés público tendentes a resguardar la libertad del sufragio (jurisprudencia 39/2010, así como las tesis XLVI/2004 y XVII/2011).

En la misma línea argumentativa, ha considerado que al igual que los partidos políticos, las coaliciones tienen prohibido recibir apoyo económico, político o propagandístico proveniente, entre otros, de ministros de culto de cualquier religión, así como de organizaciones o asociaciones religiosas (tesis XXIV/2002).

Finalmente, tomando como base las competencias que las distintas legislaciones conceden a las autoridades cuando existen posibles vulneraciones a los principios y reglas hasta ahora analizadas, esta Sala Superior ha establecido, que cuando las conductas infractoras se atribuyen a los ministros de culto religioso, a las organizaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, corresponde a la autoridad administrativa electoral integrar y sustanciar el procedimiento, así como determinar si existe trasgresión a las disposiciones electorales, y a la Secretaría de Gobernación imponer la sanción correspondiente (jurisprudencia 11/2011).

Los límites y deberes definidos en la Constitución y en la legislación secundaria, avalados en la jurisprudencia, forman parte de los elementos que fortalecen el sistema democrático en México, pues con ellos no se pretende excluir del debate público las convicciones de las personas (incluidas las que asumen los ministros de culto religioso), sino de generar condiciones que mantengan la equidad en las contiendas electorales a través de las cuales se renueva el poder, a fin de evitar que el debate

sobre las cuestiones públicas carezca de racionalidad, y que cuestiones religiosas provoquen inequidad.

Se parte de la base que en la democracia debe existir una deliberación amplia en los temas de interés público.

En dicha deliberación deben tener oportunidad de participar los diversos interlocutores sociales, siempre que se encuentren en un plano de igualdad y en un contexto de libertad, esto es, las personas que deliberan deben tener posibilidad de argumentar y contra argumentar las razones que sustentan su posición, las cuales deben ser accesibles para toda la ciudadanía, sin coerción moral, alejadas de postulados dogmáticos, porque éstos se encuentran en el ámbito de lo individual y se basan en la persuasión a través de elementos irrefutables, los cuales eliminan las condiciones de razonabilidad que exige la deliberación democrática en los asuntos de interés público.

En este orden de ideas, es factible que quienes fueron ministro de culto religioso, puedan participar como candidatos a un cargo de elección popular, siempre que lo hagan de acuerdo con las reglas establecidas, como la que nos ocupar, lo que busca que compitan en una posición de igualdad frente al resto de los participantes.

Lo anterior, en virtud de que los límites constitucionales y legales establecidos en la materia electoral, están

dirigidos, precisamente, generar un equilibrio en los principios democráticos.

En efecto, tratándose de las contiendas electorales, 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, porque quienes fueron ministros de culto religioso, ordinariamente no se encontrarían en una posición de igualdad frente a los demás contendientes, habida cuenta que, dado el ministerio que ejercieron, podrían tener una posición superior frente a los feligreses que ejercerán el derecho de voto en los procesos electorales.

Dichos límites o restricciones, contrario a lo que se alega, no constituyen un castigo, ni impiden el ejercicio de la libertad religiosa, ya que ésta se encuentra reconocida en el ámbito individual de la persona, sino que pretenden crear condiciones adecuadas para que las y los ciudadanos puedan ejercer el sufragio sin injerencia de convicciones personales, esto es, dichos límites se encaminan a resguardar los principios rectores en la materia electoral, en particular, la equidad en la contienda y la libertad del sufragio.

En este orden de ideas, 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.

Además, es de explorado derecho que los parámetros temporales suelen ser empleados como condiciones para el ejercicio de ciertos derechos, en particular cuando están referidos a la edad, residencia, pertenencia a partidos políticos, ejercicio de ciertos cargos públicos, habilitación para el desempeño de una profesión, entre otros.

Cabe agregar que la Constitución no establece un lapso específico respecto de dicha separación, por lo que el legislador goza de libertad configurativa, y el periodo previsto en el artículo 14 de la Ley, 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.

De ahí que un plazo de cinco años, suponga un lapso de tiempo razonable para impedir, en la medida de lo posible, una influencia indebida en el electorado que sufragará, sin que ello suponga hacer nugatorio el derecho a ser votado de las personas que hayan sido

ministros de culto, puesto que, al ser un plazo cierto, están en la posibilidad de prever con suficiente antelación las condiciones de su participación en los procesos electorales respectivos, por lo que no puede calificarse irracional, habida cuenta que, contrario a lo que se alega, sí se encuentra justificada su previsión.

Asimismo, no resulta un plazo excesivo ni restrictivo, si se considera que es razonable suponer que quien fue ministro de culto cinco años atrás de la fecha de la elección, ya no tendrá una influencia indebida en la población con motivo de dicho cargo.

Por ello, el plazo de cinco años contemplado en dicho precepto legal es una medida legislativa congruente con los principios establecidos en los artículos 24 y 130 constitucionales, en relación con la fracción IV del artículo 116, de la propia Constitución, pues con ello se busca proteger los principios rectores en la materia electoral, concretamente el de equidad.

Sin que sea óbice a lo anterior que, tratándose de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeras y Consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Titulares de Secretarías y Subsecretarías de Estado, entre otros, la normativa aplicable prevea un plazo menor entre la fecha de la

elección y el momento en que deben separarse de sus cargos.

Lo anterior es así, en razón de que la propia Constitución, en el artículo 130, deja al legislador federal, la facultad de establecer el plazo respectivo, por lo que mientras éste no sea irracional o desproporcional, no se puede considerar inconstitucional; habida cuenta que, el que se prevea un término mayor a los ministros de culto, obedece a la fuerte posibilidad que tengan una mayor influencia en la población.

Además, en un asunto similar en cuanto al plazo, esta Sala Superior estableció que el impedimento consistente en no ser directivo o militante de un partido político o haberse desempeñado como tal dentro de los cinco años anteriores a la designación, que preveía el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, era válido, pues tiene un fin legítimo y es acorde con los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como con los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, rectores de la función estatal electoral, tal como se desprende de la tesis que a continuación se transcribe.

CONSEJERO ELECTORAL. EL REQUISITO RELATIVO AL PLAZO DE SEPARACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL, EN RELACIÓN A LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL

(LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y SIMILARES).- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción VI; 116, fracción IV, incisos b) y c), y 122, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que el legislador local puede establecer, en ejercicio de su potestad de configuración, todos aquellos requisitos necesarios para que, quien ocupe el cargo de consejero electoral, tenga el perfil y las cualidades necesarias que permitan dar cumplimiento a los principios constitucionales en la materia, a condición de no restringir en forma no razonable o desproporcionada o hacer nugatorio el derecho humano de participación política de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley. Por lo tanto, el artículo 27, fracción V, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que establece el impedimento consistente en no ser directivo o militante de un partido político o haberse desempeñado como tal dentro de los cinco años anteriores a la designación, es válido, pues tiene un fin legítimo y es acorde con los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como con los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, rectores de la función estatal electoral.

De ahí que no resulte una medida desproporcionada e irracional, el establecimiento de un plazo de cinco años como impedimento para poder ser votado a un cargo de elección popular.

Además, la circunstancia de que quien deje de ser ministro de culto, podría ser Titular de una Secretaria de Estado después de tres años de que se separó, pero sólo podrá ser electo transcurrido el plazo de cinco años,

contrario a lo que se alega, sí obedece a un criterio racional, esto es, que en el primer caso la persona es designada directamente por el Titular del Ejecutivo, y en el segundo supuesto se elige en un proceso electoral, por personas que pudieran llegar a ser influenciadas, dado el ministerio religioso ejercido por el o la candidata.

En virtud de lo anterior, al establecer la porción normativa cuestionada que quienes ejerzan el ministerio de cualquier culto no podrán ser votados para puestos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección de que se trate, contrariamente a lo alegado, dicho plazo no resulta desproporcional ni irracional y, por ende, tampoco resulta inconstitucional.

En razón de lo expuesto, es factible concluir que es inexacto que la responsable haya interpretado en forma restrictiva la norma cuestionada, en tanto que, no admite una interpretación distinta la porción normativa cuestionada.

III. Medida necesaria.

Tal impedimento resulta necesario, toda vez 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 participara como candidato en un proceso electoral celebrado en un tiempo cercano a cuando desempeñó el ministerio, pudiera influir indebidamente en la contienda, por lo 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, en tanto que, ordinariamente no se encontrarían en una posición de igualdad frente a los demás contendientes, habida cuenta que, dado el ministerio que ejercieron, podrían tener una posición superior frente a los feligreses que ejercerán el derecho de voto en los procesos electorales.

De esta forma, no se advierte otro requisito, distinto al establecimiento de un plazo cierto, que sirva como garantía institucional respecto de quienes han ejercido como ministros de culto, por lo que se requiere establecer un lapso que medie entre cuando se desempeñó el ministerio y la fecha de la elección correspondiente.

IV. Proporcionalidad en sentido estricto.

Como se asentó, la porción normativa cuestionada, establece que quienes ejerzan el ministerio de cualquier culto no podrán ser votados para puestos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección de que se trate.

Tal impedimento se estima también proporcional, en tanto 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, a 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.

Además, como se puso de relieve, la restricción de que se trata es razonable, considerando que la Constitución no establece un plazo específico tocante a la separación de quien ejerció el ministerio de un culto, por lo que el legislador goza de libertad configurativa, y el lapso que estableció en el artículo 14 de la Ley, de cinco años, responde a la necesidad de garantizar plenamente la equidad en la contienda, removiendo cualquier posible influencia indebida en el electorado.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma el Acuerdo reclamado.

Notifíquese, como corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez; la Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO