JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: SG-JRC-35/2019 Y ACUMULADO

ACTORES: MOVIMIENTO CIUDADANO Y FERMÍN OTNIEL GARCÍA MARTÍN

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

MAGISTRADA: GABRIELA DEL VALLE PÉREZ

SECRETARIAS: ERÉNDIRA MÁRQUEZ VALENCIA Y FERNANDA CRUZ RANGEL.

COLABORÓ: LUIS A. AGUILAR CORONA.

Guadalajara, Jalisco, a treinta de mayo de dos mil diecinueve.

La Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **confirmar** la resolución emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California[1] dentro del expediente RI-102/2019, que declaró la inelegibilidad del actor para el cargo de presidente municipal al Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.

---

[1] En adelante Tribunal local o Tribunal responsable.

ANTECEDENTES

De los hechos narrados por la parte actora, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte:

I. Registro de candidatos de movimiento ciudadano. El catorce de abril pasado, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral resolvió la procedencia de las solicitudes de registro de las planillas de candidatos postuladas por el partido Movimiento Ciudadano a munícipes en diversos ayuntamientos en Baja California, entre ellas, la de Tijuana.

II. Recurso de inconformidad. Inconforme con lo anterior, el Partido del Trabajo promovió recurso de inconformidad contra el acuerdo que antecede manifestando, entre otras cuestiones, que el candidato a presidente municipal de Tijuana no cumplía con los requisitos de elegibilidad por haber sido ministro de culto y no separarse del cargo con la anticipación requerida por la ley.

III. Sentencia Impugnada. El veintitrés de mayo del año en curso, el Tribunal local al resolver el recurso de inconformidad clave RI-102/201, determinó declarar la inelegibilidad de Fermín Otniel García Martín candidato a la presidencia municipal de Tijuana y, en consecuencia, revocar el acuerdo impugnado en la parte conducente.

IV. Juicio Federales.

a) Presentación. El veintiséis de mayo del año en curso, el partido Movimiento Ciudadano y Fermín Otniel García Martín (actores), promovieron ante la Sala superior de este Tribunal, Juicio de Revisión Constitucional Electoral y Juicio Ciudadano, respectivamente, a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local que lo declaró inelegible.

b) Ampliación de demanda. El veintisiete de mayo siguiente, Movimiento ciudadano, presentó escrito de ampliación de demanda.

c) Remisión de constancias. Mediante acuerdos de veintiocho de mayo de este año, la Sala Superior remitió las constancias de los juicios a esta Sala Regional para su conocimiento y resolución por ser de su competencia.

d) Turno. El veintinueve de mayo del año en curso, se recibieron las constancias en esta Sala Regional y por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente acordó registrar los expedientes con las claves SG-JRC-35/2019 y SG-JDC-208/2019, y remitirlos a la ponencia de la Magistrada Gabriela del Valle Pérez.

e) *Amicus Curiae.* El treinta de mayo del año en curso, se recibieron en esta Sala Regional, diversos escritos de "amigos de la corte" signados por diversos organismos de la Sociedad

Civil[2], con el objetivo de expresar su opinión sobre estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos humanos.

f) Radicación, admisión y cierre de instrucción. En el momento procesal oportuno, entre otros aspectos, se radicaron los expedientes, fueron admitidos los juicios, se proveyó acerca de las pruebas ofrecidas, y se declaró el cierre de instrucción, quedando en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para resolver los presentes medios de impugnación, porque son promovidos por un partido político y un ciudadano para controvertir la resolución del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, que declaró la inelegibilidad del candidato para ocupar el cargo de presidente municipal en Tijuana, Baja California, supuesto y entidad federativa en la que esta Sala ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (Constitución): artículos 41, párrafo segundo, base VI, párrafos primero y segundo, 94, párrafo primero, 99, párrafo cuarto,

[2] Casa Hogar "Casa de la Esperanza" Asociación Civil.
"Centro Para Enfermos y Discapacitados BETHESDA"
"ORFANATO EMMANUE".
"Misión: Mexicali" Asociación Civil.

fracción IV y V.

- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**: artículos 1; 184; 185; 186, párrafo primero fracción III, incisos b) y c); 192, párrafo primero, y 195, párrafo primero, fracción III.

- **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral** (Ley de Medios): artículos 3, párrafos primero y segundo, inciso d), así como 86 y 87, párrafo 1, inciso b).

- **Acuerdo INE/CG329/2017**: Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.[3]

SEGUNDO. Acumulación. A juicio de esta Sala Regional, resulta procedente acumular los expedientes de los juicios **SG-JDC-208/2019** al diverso **SG-JRC-35/2019** por ser este el más antiguo.[4]

Lo anterior, al existir conexidad en la causa, dada la coincidencia en los actos reclamados y en la autoridad responsable, por lo que este órgano jurisdiccional estima que la acumulación ordenada atiende al principio de economía procesal, así como a privilegiar la administración de justicia.

---

[3] Por el que se aprueba el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Publicado el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.
[4] en términos de lo establecido en los artículos 31 de la Ley de Medios, así como 79 y 80 del Reglamento Interno de este Tribunal.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

TERCERO. Requisitos generales y especiales de procedencia de las demandas. Se encuentran satisfechas las exigencias contempladas por los artículos 8, 9, párrafo 1 y 13 de la Ley de Medios.

a) Forma. Los presentes medios de impugnación se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellos consta el nombre de los promoventes, así como la firma del ciudadano y de quien firma como representante de Movimiento Ciudadano, la identificación del acto reclamado, los hechos en que basan la impugnación, y la expresión de los agravios estimados pertinentes.

b) Oportunidad. Los juicios bajo estudio son oportunos, ya que el acto controvertido se emitió el veintitrés de mayo pasado, mientras que las demandas se presentaron el veintiséis siguiente, esto es, dentro de los cuatro días siguientes en que hubiesen tenido conocimiento del acto impugnado, tal como lo establece el artículo 8 de la Ley de Medios.

c) Legitimación. Los promoventes cuentan con legitimación porque se tratan de un ciudadano por su propio derecho y un partido político nacional.

d) Interés jurídico. Se tiene por cumplido el requisito, toda vez el partido político fue tercero interesado en el juicio sobre el cual recayó la sentencia que se impugna y considera fue adversa a sus intereses; asimismo el ciudadano promovente aduce con dicha resolución le causa perjuicio porque en ella se revocó su registro como candidato para ocupar el cargo de presidente municipal en Tijuana, Baja California.

e) Definitividad. En el caso se justifica este requisito, debido a que no existe un medio de impugnación ordinario que los actores deban agotar previo a acudir ante esta instancia federal, según lo dispuesto en la Ley de Medios.

Requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral. Es necesaria la actualización de los siguientes requisitos contemplados en los numerales 79 y 80 del citado cuerpo normativo, cuyo cumplimiento permite la especial procedencia de estos medios de impugnación:

a) Violación de algún precepto de la Constitución. En la demanda se aduce la violación del artículo 1 de la Constitución así como de diversos instrumentos internacionales en materia de derecho shumanos, lo cual es suficiente para tener por satisfecho el requisito en comento, toda vez que dicha exigencia es de naturaleza formal, de manera que para su cumplimiento basta el señalamiento de que el acto o resolución impugnados vulneran determinados preceptos constitucionales, al margen de que se

actualice o no tal violación, porque esto último constituye la materia de fondo de la controversia planteada.

b) Violación determinante. Se colma tal exigencia, pues en el caso, el partido actor impugna la sentencia emitida por el Tribunal local que, entre otras cuestiones, declaró inelegible al candidato postulado por dicho partido a la presidencia municipal de Tijuana, Baja California.

Entonces, de resultar fundada y acogida la pretensión del partido político, podría dar lugar a la revocación, y en su caso a la modificación en el registro de la mencionada candidatura.

c) Que la reparación solicitada sea factible, material y jurídicamente. En la especie se satisface este requisito, toda vez que el próximo dos de junio se llevará a cabo la jornada electoral en el estado de Baja California, por lo que existe la posibilidad de reparar la violación reclamada en caso de ser fundados los agravios expuestos.

Por tanto, toda vez que se cumplen tanto los requisitos generales y especiales, además de que no se advierte la actualización de alguna causal de improcedencia, lo conducente es realizar el estudio de la controversia planteada.

CUARTO. Análisis de la procedencia del escrito de *amicus curiae.*

El pasado treinta de mayo del año en curso, diversas

asociaciones civiles presentaron, escritos de *Amicus Curiae (Amigos de la Corte o del* Tribunal), con la finalidad de exponer consideraciones en relación con los medios de impugnación que nos ocupan.

A juicio de esta autoridad, **no es dable admitir** los escritos referidos, de conformidad con las siguientes razones:

El *Amicus Curiae* es una figura jurídica adoptada por Tribunales Internaciones,[5] quienes al respecto han sostenido que los argumentos planteados en este tipo de promociones **no son vinculantes** pero implican una herramienta de participación en un estado democrático de derecho, para allegar de conocimientos especializados a los órganos jurisdiccionales sobre aspectos de interés y transcendencia en la vida política y jurídica de una nación.

En ese mismo sentido, la Sala Superior ha considerado que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en los cuales la *litis* sea relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales,[6] es factible la intervención de terceros ajenos a juicio a través de la presentación de escritos con el carácter de *Amicus Curiae,* a fin

---

[5] En el artículo 2, párrafo 3 del Reglamento Interno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y 36, párrafo 2 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales se define el *Amicus Curiea*, como la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o que formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia a favor de una mejor administración de justicia.

[6] Entre otros, en cuestiones que se relacionen con el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales, libertad de expresión, equidad y permanencia efectiva de los cargos de elección popular, o bien, respecto de ciertos grupos históricamente discriminados, como por ejemplo grupos indígenas.

de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

Así, en términos de la jurisprudencia 8/2018 de rubro: "**AMICUS CURIAE ES ADMISIBLE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**"[7] dichos escritos se estimarán procedentes, siempre y cuando: a) Sean presentados antes de la resolución del asunto; b) Por una persona ajena al proceso que no tenga el carácter de parte en el litigio, y que c) Tenga únicamente la finalidad o intensión de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional o internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.

Sentado lo anterior, en el caso se tiene que de la lectura de los diversos escritos presentados, en esencia, argumentan que acuden por su propio derecho y en representación de una asociación civil, a presentar un análisis técnico jurídico, con base en la Constitución y jurisprudencia nacional e internacional, con la finalidad sistematizar argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Cultos, así como la inconstitucionalidad de las reservas formuladas por el estado Mexicano al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sin embargo, como se adelantó, el documento aportado por las comparecientes no tiene los alcances para ser considerado como

[7] Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

un escrito de *Amicus Curiae,* porque de su lectura se observa que su objetivo no es abonar en conocimientos técnicos o científicos sobre algún aspecto de la controversia que se analiza.

En efecto, como se precisó, de los escritos se advierte que sus argumentos van encaminados a sustentar le ilegalidad de la sentencia impugnada, por lo que es evidente que no se tratan de manifestaciones imparciales que aporten una opinión fundada sobre el objeto de litigio que ayude a su resolución, sino que tiene como finalidad combatir las razones de la sentencia.

En ese orden de ideas, se considera que dichos escritos no reúnen las características de "amigos del tribunal", de ahí que sea **improcedente** su admisión y análisis para resolución de los juicios en que se actúa.

Cabe precisar que las diversas leyes y jurisprudencia nacional e internacional que se invocan en sus escritos serán considerados en esta sentencia al resolver las cuestiones planteadas por los actores en sus escritos de demanda.

QUINTO. Ampliación de demanda

El partido político Movimiento Ciudadano presentó ampliación de demanda, misma que se considera admisible porque fue presentada el veintisiete de mayo del año en curso, es decir, dentro de los cuatro días siguientes a la emisión de la sentencia

impugnada, por lo que los argumentos expuestos serán tomados en cuenta al resolver el presente juicio.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 13/2009, de rubro **AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).**

SEXTO. Estudio de fondo.

En primer término, es dable precisar que las demandas de los actores se encuentran redactadas en similares condiciones, por lo cual, no será necesario realizar distinción alguna en cuanto al actor que postula los agravios que serán analizados.

Asimismo, se estima que debe estudiarse de manera primigenia la petición de los actores, en la que solicitan la inaplicación al caso concreto del párrafo primero, del artículo 14, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (Ley de Asociaciones Religiosas), dado que a su consideración, no es proporcional y vulnera el artículo 1 de la Constitución y diversos principios convencionales relacionados con los derechos humanos.

Lo anterior, dado que su pretensión de inaplicación se encuentra vinculada con la constitucionalidad de la resolución impugnada, la cual constituye la premisa en que basan sus argumentos, razón por la que su estudio debe ser preferente.[8]

---

[8] Jurisprudencia 4/2000, intitulada: **"AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPRADO, NO CAUSA LESIÓN".** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

1. Solicitud de inaplicación.

Los actores solicitan la inaplicación del artículo 14, párrafo primero de la Ley de Asociaciones Religiosas, al considerar que es inconstitucional e inconvencional por vulnerar el artículo 1 Constitucional, así como diversos establecidos en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos[9], sobre los siguientes argumentos:

- Se vulnera el derecho de acceder a la función pública en condiciones de igualdad porque, a diferencia de otros candidatos, la temporalidad de cinco años referida en el artículo que se tilda de inconstitucional e inconvencional es excesiva, desproporcional y no guarda relación con el periodo de duración del mandato como integrante de Ayuntamiento para el Estado de Baja California que es de tres años; o bien, se expone una diferencia arbitraria respecto a funcionarios públicos de alto mando a los que solamente se les impone que se separen del cargo de noventa días a tres años antes de la elección.

- La norma es discriminatoria porque los ministros de culto siguen siendo ciudadanos pero con peculiaridades, pues tienen obligaciones pero no todos los derechos que

[9] Al respecto, los actores refieren que se vulneran los artículos 23.2 y 29 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 2 y 25, inciso b), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 4, de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión; 2.1, 20 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU.

cualquier otro ciudadano posee; es decir, para acceder a un derecho tiene que renunciar a otro.

- De diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos se desprende que no se debe restringir ningún derecho por razones religiosas; además de que las reglas interpretativas que rigen un determinado sentido o el alcance de una norma jurídica deben ampliarse para potenciar su ejercicio si está relacionada con un derecho fundamental.

- México formuló reservas al respecto, sin embargo, el artículo 130 de la Constitución antes de mil novecientos noventa y dos, desconocía los derechos humanos de carácter político a los ministros de culto, por los que éstas tendrían que estar en consonancia con los instrumentos que regulan los derechos humanos; es decir, la reserva se encuentra desfasada de realidad jurídica y social actual.

- En las legislaciones modernas sobre libertad religiosa se consagra la plenitud de los derechos políticos, como por ejemplo España.

- La ley de Asociaciones Religiosas no refiere en su exposición de motivos, las razones que llevaron al legislador a establecer la limitación.

Respuesta.

Se considera que **no es procedente** la solicitud de inaplicación por las siguientes consideraciones.

El artículo 14, párrafo primero de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (Ley de Asociaciones Religiosas) ya ha sido motivo de análisis en diversas ocasiones[10], en las cuales se ha considerado que en dicho precepto normativo se prevé que los ministros de culto deben separarse de su ministerio con cinco años de anticipación al día de la elección, en atención a lo establecido en el artículo 130 constitucional, que establece que al Congreso de la Unión le corresponde legislar lo relacionado a la materia de culto público, de iglesias y agrupaciones religiosas, en el que se establece que podrá regularse la temporalidad para que los ministros de culto puedan ejercer el derecho de voto pasivo.

En efecto, en el propio artículo constitucional se prevén los tópicos que desarrollará la ley reglamentaria, siendo una de ellas lo referente al ejercicio del derecho del voto pasivo de los ministros de culto y la temporalidad para poder ejercer ese derecho[11].

En cumplimiento al referido mandato constitucional, el legislador ordinario expidió la Ley de Asociaciones Religiosas, la cual es

---

[10] SUP-JDC-1209/2017, SG-JIN-107/2018 y SUP-REC-822/2018.
[11] El inciso d) del párrafo segundo del artículo 130 constitucional dispone que: 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.

reglamentaria de las disposiciones de la Constitución en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público,[12]y en ella se prevé que 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[13].

Ahora bien, es importante precisar que el artículo 130 de la Constitución federal, en lo que al caso interesa, establece lo siguiente:

> 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.**

Por su parte, el artículo 14, párrafo primero, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, dispone de manera literal lo siguiente:

[12] Artículo 1, de la citada Ley.
[13] Artículo 14, de la misma ley

> **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.

De los preceptos descritos, se advierte que se establece una restricción al ejercicio del derecho pasivo de los ministros de culto, consistente en que para poder ejercerlo deben separarse formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección, restricción que emana de lo dispuesto en la propia Constitución.

Respecto de la citada limitante, es importante precisar que la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha considerado que no es posible calificar como inconvencional la normativa citada por dos cuestiones fundamentales:

1. Derivado de que existen reservas del Estado Mexicano respecto de los numerales 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[14] y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[15], por lo que ello

---

[14] 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*".

[15] 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".

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 apeguen a dichos artículos de la Convención y del Pacto.

2. Toda vez que 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[16].

En razón de lo anterior, se consideró que no podría estimarse inconvencional la restricción prevista en el artículo 130 de la Constitución.

En esta línea argumentativa, la propia Sala Superior determinó que la circunstancia de que el artículo 14 de la citada Ley de Asociaciones Religiosas especifique los 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 que garantizan unas elecciones democráticas, libres y auténticas, carentes de

---

[16] De conformidad con la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es: "**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**".

factores que puedan redundar en la afectación de los principios rectores que las doten de validez.

En este sentido, señaló que la restricción prevista constitucionalmente, y desarrollada por el legislador ordinario, 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.

Asimismo, la propia Sala Superior, analizó la constitucionalidad y convencionalidad del referido artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas, conforme a los siguientes razonamientos:

Finalidad de la norma según la intensión del legislador.

De los debates parlamentarios y de la iniciativa de esa ley[17], se aprecia que la finalidad de establecer un plazo de separación para los ministros de culto que deseen participar en la contienda electoral persigue dos finalidades:

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

- Preservar el principio de laicidad que se basa en la noción de que los asuntos de la Iglesia y los asuntos del Estado deben estar completamente separados.

  Esto, porque se consideró que existe una incompatibilidad entre el desempeño del ministerio de culto religioso y el de la función pública; por tanto, el legislador consideró que el plazo de separación de cinco años es necesario y permite presumir que la influencia que pueda tener un funcionario electo que antes fue ministro de culto quede diluida. Con eso, se garantiza que por medio de esa persona la Iglesia no tendrá injerencia en las decisiones adoptadas.

- La segunda finalidad que persigue esta restricción temporal es procurar la equidad en la contienda electoral, la cual tiene dos vertientes.

  Es decir, que el ministro de culto que compita por un cargo de elección popular no tenga una ventaja frente a sus otros contrincantes, o bien, que una persona que antes fue ministro de culto no tenga una influencia frente a sus seguidores o, en general, a los feligreses.

Temporalidad de la norma cuestionada conforme al principio de laicidad.

La Sala Superior estimó que el principio de laicidad no reside en blindar los asuntos de Estado de creencias o influencias

religiosas, pues un Estado laico es aquel que mantiene una actitud neutral, o bien, imparcial, frente a las distintas religiones, de forma tal que, por un lado, no favorezca una religión frente a otras y, por tanto, no ejerza una presión en la ciudadanía para adoptar esa religión.

Por otro lado, esta actitud neutral o imparcial implica el respeto absoluto para que la ciudadanía elija, de acuerdo con su concepción del bien, qué religión -o no- quiere ejercer, así como la libertad de ejercerla[18].

No obstante, el principio de laicidad también se puede entender de una forma distinta. En efecto, se sostiene que un Estado no puede ser neutral frente a las distintas religiones existentes, porque la religión mayoritaria está tan arraigada dentro de la sociedad que es imposible plantear un esquema organizativo en el cual ésta no esté presente[19].

Bajo ese entendido, un Estado laico no es aquel que mantiene una actitud neutral frente a las distintas religiones, sino que mantiene la misma actitud -relativamente- activa frente a las distintas religiones que existen dentro de la sociedad[20].

En distintos países laicos se ha mantenido la restricción para que ministros de culto en activo participen en las cuestiones de

---

[18] Ver Maclure, Jocelyn. 2017. "Towards a Political Theory of Secularism" en *The Sources of Secularism*, H. Hämälïnen (*ed.),* pp. 21-34, Springer.
[19] Por ejemplo, el calendario oficial está basado en las fiestas católicas
[20] Esto implicaría, por ejemplo, que el calendario oficial incorporara otras festividades religiosas. Ver Modood, Tariq. 2011. "Moderate secularism: a European conception, en open Democracy", disponible en https://www.opendemocracy.net/tariq-modood/moderate-secularism-european-conception

Estado porque, en efecto, existe una incompatibilidad entre el ministerio de culto y los intereses del Estado, pero esta incompatibilidad encuentra una solución distinta en cada país atendiendo a su contexto. Así, en algunos casos incluso se ha resuelto con la mera separación del cargo. De esta forma, existen distintas regulaciones en relación con el principio de laicidad.

Así, se tiene que no existe un parámetro internacional o regional que establezca un plazo. La Sala Superior advirtió que otros países prevén un plazo de separación distinto, lo que obedece a que cada país tiene un contexto histórico, político y cultural diverso que podría ameritar tratamientos distintos a problemas similares.

Por tanto, no es viable hacer una comparación porque México tiene un contexto propio que no siempre es comparable con otros países.

En efecto, en México, el principio de separación de Iglesia-Estado es un principio que tiene sus raíces en el contexto histórico de nuestro país, ya que cuando se adoptó la restricción absoluta para que los ministros de culto ejercieran sus derechos políticos existía un contexto en el cual la Iglesia controlaba diversos asuntos de interés social y públicos. De esta forma, estas restricciones se deben entender dentro del contexto en el cual fueron adoptadas[21].

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

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

Temporalidad de la norma cuestionada y la equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado que una persona que ha sido ministro de culto está expuesta constantemente frente a su comunidad y, por lo tanto, ejerce una influencia en la vida de estas personas, lo cual puede ser un factor determinante para que éstas le otorguen su voto, si es que decide competir en la contienda electoral.

Asimismo, estimó que dentro de los plazos de separación que se exige en todos los supuestos, el exigido a ministros de culto es el mayor, lo cual debería también considerarse por la importante carga que supone para quienes pretenden ejercer su derecho a ser electo, razón por la cual estimó que en este momento no resultaba prudente tomar una nueva decisión en relación con la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas.

Respecto de las reservas realizadas por el Estado Mexicano a tratados internaciones en materia de derechos humanos.

En relación al argumento de los actores de que la reserva realizada por el Estado Mexicano se encuentra desfasada, la Sala Superior también se pronunció al respecto, aduciendo que en términos del inciso d), del párrafo 1, del artículo 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)[22], se entiende por reserva una declaración unilateral hecha por un Estado al ratificar un tratado, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del mismo en su aplicación a ese Estado. Asimismo, en el artículo 19 del mencionado ordenamiento internacional se precisan las restricciones en cuanto a la formulación de reservas.

En relación con la materia del caso concreto, el Estado mexicano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el dos de marzo de mil novecientos ochenta y uno, estableciendo una reserva en relación con el párrafo 2, del artículo 23, debido a que la Constitución en su artículo 130, dispone que los ministros de los culto no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos"[23].

Por su parte, el Estado mexicano ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, contemplando una reserva en los

[22] Ratificada por el Estado mexicano el cinco de julio de mil novecientos setenta y cuatro.
[23] La Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

mismos términos en relación con el párrafo b), del artículo 25, en el cual se reconocen los derechos políticos[24].

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

No obstante, en el año dos mil dos el Estado mexicano tomó la decisión de retirar parcialmente la reserva realizada en relación con los artículos 23 de la Convención Americana[25] y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[26], *pero el retiro únicamente tuvo por objeto suprimir solamente lo concerniente al voto activo de los ministros de culto*, lo que implicaba mantener la reserva en relación con los derechos a ser electo y a asociarse con fines políticos[27].

---

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

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

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

[27] El texto vigente de la reserva relativa a la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el siguiente: "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**". (énfasis añadido) La reserva respecto al Pacto Internacional está formulada en los términos semejantes.

Criterios de interpretación de los instrumentos internacionales.

Los actores argumentan que la interpretación no debe ser restrictiva, si no que deben ampliarse o potenciar el ejercicio del derecho a ser votado.

Al respecto, también este Tribunal Electoral se ha manifestado en múltiples ocasiones en el sentido de que el derecho a ser votado es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, lo que se traduce en que el legislador ordinario puede regular las calidades, condiciones y requisitos exigibles para su ejercicio.

Al respecto, en la fracción II, del artículo 35 Constitucional se establece que el derecho a ser votado está supeditado a tener "las calidades que establezca la ley".

En semejante sentido, tal como lo sostienen los recurrentes, en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana se dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho por diversas razones, entre las cuales no se encuentra la ocupación de determinada función en una comunidad o agrupación religiosa[28].

No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido explícitamente que "no es posible aplicar al sistema

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

electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2, del artículo 23, de la Convención Americana"[29]. Esta consideración atendió al reconocimiento de la necesidad de hacer operativo el sistema electoral y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía, para lo cual se requieren diseñar y establecer todos los aspectos organizativos o institucionales relevantes[30].

Asimismo, el mencionado tribunal internacional puntualizó que "el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado".

La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos"[31].

Por tales consideraciones, la Sala Superior ha considerado que dentro de los motivos por los cuales se puede restringir legítimamente el derecho a ser electo se encuentra la salvaguarda del principio de laicidad o de separación Iglesia-

---

[29] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 161.
[30] *Ídem*, párrs. 157 a 159.
[31] *Ídem*, párr. 166.

Estado, reconocido –entre otros– en los artículos 40, 115 y 130 de la Constitución.

Por su parte, no se considera que se adopte un criterio que vulnere el principio de progresividad porque no se está aplicando alguna disposición que pudiera considerarse regresiva, pues la interpretación se realiza a la propia luz de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y en razón de que el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas no ha sido reformado desde su entrada en vigor en mil novecientos noventa y dos.

Finalmente, es importante precisar que la Sala Superior también estimó que si bien hay razones que se deben tomar en cuenta para evaluar la necesidad de reducir el plazo que se exige a quienes ejercieron un ministerio de culto para poder ser electos, se estima pertinente –en este momento[32]– dar oportunidad de que esa reflexión se realice a partir de una deliberación en el seno de los órganos legislativos de representación, considerando la deferencia que sobre esta cuestión se establece en el artículo 130 de la Constitución general. Criterio con el cual coincide esta Sala Regional.

En consecuencia, por los razonamientos antes expuestos, esta Sala Regional estima que la norma no debe inaplicarse en el caso en estudio.

[32] Criterio aducido en agosto de 2018.

2. Inexistencia de plazo para separarse del cargo.

Los actores manifiestan que el artículo 80, fracción III, de la Constitución de Baja California establece la prohibición de no ser ministro de culto religioso para ser miembro de un Ayuntamiento, a menos de que se separe en los términos de la ley de la materia y, al respecto, no existe ley o norma que lo regule.

Por tanto, estiman que no existe temporalidad cierta de la disposición aludida.

Respuesta.

Se estima que el agravio es **infundado** por las razones expuestas con anterioridad, es decir, del artículo 130 constitucional se desprende que es al Congreso de la Unión el órgano al que le corresponde legislar lo relacionado a la materia de culto público, de iglesias y agrupaciones religiosas y la reserva legal establecida se colma en la Ley de Asociaciones Religiosas, en la que se establece de manera clara la temporalidad con la que deben separarse del cargo los ministros de culto para que puedan ejercer su derecho a ser votados.

3. Valoración de pruebas.

Los actores manifiestan que la responsable se concentró en la prohibición relativa a que los ministros de culto religioso no pueden ser votados para puestos de elección popular, a menos de que se separen formal, material y definitivamente de su

ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección; sin embargo, a su consideración, no se valoraron las pruebas consistentes en páginas de internet de las que se desprendía que Fermín Otniel García Martín se encontraba listado como representante legal de la asociación religiosa "Grupo de Unidad Cristiana de México".

Asimismo, argumenta que no se tomó en cuenta el contexto en el que se puede colocar automáticamente a un representante legal como ministro de culto, aunque no lo sea, por lo que se debe modificar el concepto legal de ministro de culto, en el sentido de que se consideren como tales sólo aquellas personas que dirigen liturgia, ceremonias o el servicio religioso propio del ejercicio del sacerdocio o análogos, y no así las funciones de dirección, representación u organización.

Respuesta.

Esta Sala Regional considera que el agravio es **infundado** porque la responsable sí realizó una valoración completa de los medios de convicción, de los cuáles se desprende que el ciudadano Fermín Otniel García Martín era ministro de culto Religioso y los actores no demuestran en esta instancia que solamente haya sido representante legal.

Esto es, del análisis de la sentencia combatida, este órgano jurisdiccional advierte que la responsable analizó las pruebas referidas por los actores, consistentes en diversas páginas

electrónicas[33]; no obstante, también consideró la documentación que requirió y fue remitida por la Secretaria de Gobernación en la que se informaba que el once de julio de dos mil cinco, la Asociación Religiosa "Grupo de Unidad Cristiana de México", había designado a Fermín Otniel García Martín como ministro de culto.

Además de la constancia de veinticinco de marzo de la presente anualidad, en la que el referido ciudadano se había separado del cargo de Pastor Principal y dado de baja como ministro de culto, con motivo de lo acordado en la Asamblea General Extraordinaria, celebrada el dieciocho de enero de este año, en la que el Comité Nacional de Grupo Unidad Cristiana de México acordó dicha separación.

Sobre esa tesitura, la responsable realizó la valoración conjunta de las pruebas antes mencionadas y de ellas determinó que se acreditó que Fermín Otniel García Martín fungió como ministro de culto religioso y no se separó de dicho cargo con la anticipación requerida por la ley.

Por tanto, esta Sala Regional observa que contrario a lo que aducen los actores, la responsable sí realizó la valoración de toda la documentación con la que contaba y, aún y cuando en

---

[33] Páginas 376 al 385 del accesorio único del expediente SG-JRC-35/2019.
http://sitios.segob.gob.mx/work/models/pnmi/pdf/AR_por_EF.pdf
https://docplayer.es/13835641-Directorio-de-asociaciones-religiosas-por-entidad-federativa-29-ene-2016.html.
https://www.youtube.com/watch?v=8oFPTLorDql
https://www.youtube.com.wath?v=e0sv5e9N5B8
https://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/work/models/AsociacionesReligiosas/pdf/Numeralia/AR_por_EF.pdf.

las páginas electrónicas se advierte que se refieren al ciudadano Fermín Otniel García Martín como representante legal y no como ministro de culto, lo cierto es que de las constancias remitidas por la Secretaría de Gobernación se constató que dicho ciudadano fue ministro de culto, porque se trataban de documentales públicas con pleno valor probatorio.

Asimismo, se considera que está acreditado que el referido ciudadano fungió como ministro de culto por voluntad propia porque también se advierte la constancia remitida por la Secretaria de Gobernación al Tribunal responsable, en la que se observa un escrito de diez de marzo de dos mil cinco, firmado por él mismo (que no esta objetado), a través del cual solicita al Presidente del Comité Nacional del Grupo Unidad Cristiana de México, A.R. que se le registre como ministro de culto.

Aunado a ello, contrario a lo que afirman los actores, de las constancias que remitió la Secretaria de Gobernación, en las que se desprende la solicitud y autorización de la baja como ministro de culto[34], también se observa que Fermín Otniel García Martín ocupaba el cargo de Pastor principal y no solamente de representante legal.

En consecuencia, esta Sala regional considera que el análisis realizado por el tribunal responsable fue conforme a derecho al tomar en consideración todo el acervo probatorio que constaba en el expediente, de ahí lo infundado del agravio.

---

[34] Páginas 333 a la 337 del accesorio único del expediente SG-JRC-35/2019.

En consecuencia, al haber resultado infundados los agravios expuestos en los juicios, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se decreta la acumulación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SG-JDC-208/2019 al diverso juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-35/2019, por ser éste el más antiguo; por tanto, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia al medio de impugnación acumulado.

SEGUNDO. Se confirma el acto impugnado en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE en términos de ley; devuélvanse al tribunal local las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

JORGE SÁNCHEZ MORALES
MAGISTRADO PRESIDENTE

GABRIELA DEL VALLE PÉREZ
MAGISTRADA

SERGIO ARTURO GUERRERO OLVERA
MAGISTRADO

OLIVIA NAVARRETE NAJERA
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 204, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a las instrucciones del Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA**: que el presente folio, con número treinta y cuatro forma parte de la sentencia de esta fecha, emitida por esta Sala en el juicio de revisión constitucional electoral con la clave SG-JRC-35/2019 y juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SG-JDC-208/2019. **DOY FE.** ----------

Guadalajara, Jalisco, a treinta de mayo de dos mil diecinueve.

OLIVIA NAVARRETE NAJERA
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS