



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA
RECURSO DE APELACIÓN
EXPEDIENTE: TEEP-A-014/2016
ACTOR: MORENA
AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO
MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO
SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENÍTEZ TABOADA

Heroica Puebla de Zaragoza a diecinueve de marzo de dos mil dieciséis.

Sentencia que, en el caso, **declara inconstitucional** el trámite para obtener la calidad de poblano ante el Congreso del Estado, toda vez que es desproporcionado y que a su vez **modifica** en la parte impugnada el Manual para el registro de candidatos a Gobernador para el proceso electoral ordinario 2015-2016, aprobado por el acuerdo CG/AC-012/16 del Consejo General del Instituto Electoral el Estado.

GLOSARIO

Código Local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales
Congreso:	Honorable Congreso del Estado de Puebla
Consejo General:	Consejo General del Instituto Electoral del Estado
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
Instituto:	Instituto Electoral del Estado
Manual	Manual para el registro de candidatos/as a cargo de Gobernador para el proceso electoral ordinario 2015-2016

1. ANTECEDENTES

Los hechos narrados corresponden al año en curso, salvo mención expresa al respecto.

1.1. Acuerdo CG/AC-012/16. Mediante sesión de doce de febrero, el *Consejo General* dictó el citado proveído, por el que aprobó el *Manual*.

1.2. Reencauzamiento. Inconforme con lo anterior, el actor presentó demanda de juicio de revisión constitucional electoral, misma que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante acuerdo plenario de veintidós de febrero, ordenó remitir a este órgano jurisdiccional.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla es competente por razón de materia y territorio, para conocer del expediente al rubro indicado, toda vez que se trata de un recurso de apelación que impugna un acto del *Consejo General*, además, que lo que aquí se resuelve corresponde a esta entidad, lugar donde este organismo ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 350 y 354, párrafo segundo, del *Código Local*.

3. PROCEDENCIA

3.1. Del recurso de apelación.

Dicho escrito reúne los requisitos previstos en los artículos 194, 350 y 369, en sentido contrario, del *Código Local*, atento a las consideraciones siguientes:

3.1.1. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en él consta el nombre y firma del representante del partido político actor; asimismo, se identifica la resolución combatida, menciona los hechos y agravios, así como los preceptos presuntamente violados.

3.1.2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal, ya que el acuerdo se aprobó el doce de febrero y la apelación se presentó el quince siguiente ante la Oficialía de Partes del *Instituto*, por tanto, es evidente que está dentro del plazo de tres días ordenado por el *Código Local*.

3.1.3. Legitimación, personería e interés jurídico. El demandante cuenta con las calidades anotadas para promover la presente apelación, en términos de los artículos 42, fracción I y 350 del *Código Local*, porque se trata de un



partido político nacional que puede ejercer la corresponsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electivo.

3.1.4. Definitividad y firmeza. Se cumple este presupuesto, ya que en el *Código Local* no existe medio de impugnación por el cual modificar o revocar el acuerdo controvertido.

Por cuanto hace a las causas de improcedencia que hace valer el Presidente de *Consejo General*, en su informe con justificación, la falta de definitividad y firmeza fue atendida a través del citado acuerdo plenario y su envió a este Tribunal.

Por su parte, el requisito de mencionar en la demanda la violación a algún precepto de la *Constitución Federal*, el mismo no está contemplado por el *Código Local* sino por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tanto, deviene ineficaz su alegato.

4. PLANTEAMIENTO

El acuerdo impugnado en lo general aprobó el *Manual*, donde se estableció, entre otras cuestiones, que en caso de que el acta de nacimiento refiera como lugar de nacimiento alguno distinto al Estado de Puebla, se debería presentar copia certificada de la constancia de calidad de poblana o poblano de la candidata o candidato, expedida por el *Congreso*¹.

Inconforme con tal proveído y *Manual*, el promovente hace valer como motivos de agravio los siguientes:

- a) Que existe una indebida interpretación de los artículos 201 Quater y 208 del *Código Local*, toda vez que en ninguna parte se prevé el requisito anotado en los párrafos que anteceden, por lo anterior se exige una carga desproporcionada a las candidatas y los candidatos a Gobernador y partidos políticos que los postulan a la indicada por el diverso 74 de la *Constitución Local*².
- b) Que el requisito de mérito deviene inconstitucional e inconvencional, pues atenta contra los principios de progresividad y maximización de los derechos humanos, por lo que en vía de consecuencia el demandante solicita la inaplicación de los artículos 18 y 19 de la *Constitución Local*.

¹ *Manual*, Capítulo II. Procedimiento para el registro de candidatos/as al cargo de Gobernador del Estado de Puebla, II. De la solicitud de registro, B. De los requisitos, 1. De los partidos políticos y/o coaliciones, 3. Copia legible del acta de nacimiento, letra C.

²

Consecuentemente, la *litis* es determinar la constitucionalidad y convencionalidad de la normativa transcrita, pues de no ser así deberá revocarse o modificarse, en lo conducente, el *Manual*.

En ese orden de ideas, este Tribunal procederá en un inicio al análisis y estudio de los motivos de inconformidad respecto a la inaplicación solicitada, pues de resultar fundada sería innecesario pronunciarse sobre la legalidad del *Manual*.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Cuestión previa.

El actor solicita la inaplicación de los artículos 18 y 19 de la *Constitución Local*, sin embargo, ello lo hace porque considera existe una carga desproporcionada a las candidatas y los candidatos a Gobernador, así como a los partidos políticos que los postulan, al solicitar a las personas que nacieron fuera del territorio presentar un documento que les otorgue la calidad de poblano por parte del *Congreso*.

Al caso conviene aclarar, que dicho requisito se encuentra consignado exclusivamente en las fracciones II y III del numeral 18 y no así en el diverso 19 de esa Constitución, ya que en este último precepto sólo se establecen los requisitos para ser ciudadano como la mayoría de edad —dieciocho años— y tener un modo honesto de vivir.

En tal virtud, a juicio de este Tribunal, el estudio sobre la inaplicación solicitada sólo se centrará en las porciones normativas II y III del artículo 18 de la *Constitución Local*.

5.2. En lo conducente, el dispositivo 18, fracciones II y III, de la *Constitución Local*, no es acorde a la *Constitución Federal* y a los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, al solicitar un requisito desproporcionado para la postulación de las candidatas o candidatos en el proceso electoral del Estado.

Este órgano colegiado estima que los planteamientos expuestos por Morena son **fundados**, para inaplicar el precepto que aquí se cuestiona, por las razones y fundamentos que se exponen a continuación.

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular —tanto federales como locales— se encuentra consagrado en la *Constitución Federal*.



Cierto, el artículo 35, fracción II, de la Carta Magna establece expresamente como prerrogativa del ciudadano: "*Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley*".

Como puede observarse, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley —federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate—, la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia *Constitución Federal*, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía y salvaguardando los principios, valores y fines constitucionales involucrados.

Por lo tanto, el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades —circunstancias, condiciones, requisitos o términos— para su ejercicio por parte de los ciudadanos y los partidos políticos que los postulan³.

Asimismo, desde un punto de vista convencional, la Corte Interamericana ha considerado que el derecho internacional no impone un sistema electoral ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido, pues existen numerosas maneras de organizar e implementar dichos sistemas y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados; por tanto, la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de prerrogativas, permitiendo a los Estados miembros que dentro de los parámetros convencionales regular esos derechos de acuerdo a sus necesidades, las que incluso pueden variar dentro de su misma sociedad en distintos momentos históricos⁴.

En tal virtud, el legislador poblano, en ejercicio de su libertad configurativa, puede establecer los requisitos que deben cumplimentar las candidatas y los candidatos que se postulen a un cargo de elección popular, a fin de participar en los distintos procesos electorales de la entidad.

Sin embargo, tales cuestiones deben ser razonables, ya que si bien es cierto su fijación queda dentro de ese ámbito de libertad de configuración del

³ Véase el expediente SUP-JDC-494/2012, de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación.

⁴ Sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, relativa al caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párrafos 149 y 162 a 166.

respectivo órgano legislativo local; también lo es que lo se solicite no debe de ser desproporcionado, pues ello haría nugatorio los derechos político-electorales de las candidatas o los candidatos señalados por los artículos 35, fracción II, 41, Base I y 116, Norma IV, incisos e) y p), de la *Constitución Federal*.

En ese orden de ideas, como se dijo el actor considera que el artículo 18, fracciones II y III, de la *Constitución Local*, exige una carga desproporcionada a las candidatas y los candidatos a Gobernador y partidos políticos que los postulan, pues se les pide a aquellas personas que nacieron fuera del territorio presentar un documento que les otorgue la calidad de poblano por parte del *Congreso*.

Lo anterior, en su concepto vulnera los principios de progresividad y maximización de los derechos humanos indicados en la *Constitución Federal* y distintas convenciones internacionales celebradas por el Estado Mexicano, por tanto, solicita su inaplicación.

Ahora bien, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes⁵.

a) La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías.

Respecto a esta acepción cabe recalcar que el texto legal cuya inaplicación se solicita, fue reformado y reubicado, en el Decreto publicado, en el Periódico Oficial del Estado, el tres de junio de dos mil nueve, toda vez que antes se ubicaban en los artículos 20 y 21 de la *Constitución Local*, sin que tales numerales sufrieran algún cambio en su contenido, así en el caso no existe un retroceso en los derechos fundamentales de las candidatas y candidatos en la entidad, pues la antigüedad del requisito que nos ocupa es muy anterior.

b) La segunda vía, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o **en la eliminación de sus restricciones**, o bien,

⁵ Véase la jurisprudencia 28/2015, de la Sala Superior, bajo el rubro: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES”. Consultable en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación siguiente: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=28/2015>



a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Consecuentemente, este Tribunal precisa realizar un test de proporcionalidad del artículo 18, fracciones II y III, de la *Constitución Local*⁶, en la parte cuestionada, para verificar si los aludidos preceptos son acordes a la *Constitución Federal*.

5.1.1. Legitimidad de la medida. Es pertinente destacar que el artículo 20, fracción II, de la *Constitución Local*⁷, establece la necesidad de ser ciudadano del Estado —poblano—, para poder ser votado a todos los cargos de elección popular o ser nombrado para cualquier empleo o comisión, en el mismo.

En ese tenor se pronuncia la fracción I del artículo 74 de la *Constitución Local*, que mandata que para ocupar el cargo de Gobernador se requiere, entre otras cuestiones, ser ciudadano de la entidad.

Lo anterior, a juicio de este Tribunal tiene por objeto cumplir con un fin legítimo, consistente acreditar que la candidata o candidato tiene un lazo con la población que pretende gobernar, ya sea por cuestiones de territorio, consanguíneas o por el paso del tiempo —residencia continua—.

Así, el legislador estatal estimó que en aquellos casos en que los ciudadanos nacieran fuera del Estado, estos debían obtener la calidad de poblanos, a través de la aprobación del *Congreso* para ser considerados como tales.

5.1.2. Idoneidad, necesidad y proporcionalidad. A criterio de este organismo jurisdiccional el referido requisito no cumple con las condiciones anotadas, pues la calidad de poblano se pide al *Congreso*, con el único fin de poder ser postulado al cargo de Gobernador, es decir, para el ejercicio del derecho fundamental —ser votado— consagrado por la *Constitución Federal*.

⁶ Artículo 18. Son poblanos:

I. Los nacidos en territorio del Estado;

II. Los mexicanos hijos de padre poblano o madre poblana, nacidos fuera del territorio del Estado, mayores de edad, que manifiesten ante el Congreso local, su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales; y

III. Los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, hijos de padres no poblanos, con residencia continua y comprobable de cinco años dentro del mismo, mayores de edad, que manifiesten ante el Congreso local su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales.

⁷ Artículo 20.- Son prerrogativas de los **ciudadanos del Estado**:

[...]

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

Por tanto, dicha exigencia de acuerdo a la *Constitución Local y Manual*, se trata de una formalidad, en virtud que los elementos sustanciales para adquirir la calidad de poblano la otorgan el lazo consanguíneo con los ascendientes nacidos en este Estado y la residencia continua por de cinco años dentro de ese territorio, en tal sentido la actuación *Congreso* es netamente declarativa y por ende instrumental.

De ahí, que tal medida no resulte idónea ni necesaria, porque existente una menos gravosa para la candidata o el candidato, en virtud de que los elementos para ser considerado poblano, pueden ser verificados por el *Instituto* al otorgar el registro respectivo, sin necesidad de una resolución del *Congreso*.

Cabe resaltar que exceptuando las Constituciones de Baja California Sur⁸, Coahuila de Zaragoza⁹, Hidalgo¹⁰, Oaxaca¹¹, Puebla, Quintana Roo¹² y Tamaulipas¹³, se indica la obligación de las personas a expresar su voluntad de tener la calidad de esas entidades y sólo en unos casos como Baja California Sur¹⁴, Coahuila de Zaragoza, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas, se constató o se estableció que ello podía realizarse ante una autoridad estatal, es decir, que el resto de las entidades federativas omiten la realización de un trámite administrativo para obtener dicha calidad, mas sin embargo, sí solicitan un lazo consanguíneo, conyugal o de residencia continua por determinado tiempo, para poder ser votado.

Ahora bien, los documentos para acreditar los supuestos de la *Constitución Local* de acuerdo a la página electrónica del *Congreso*¹⁵ son:

a) Para la nacionalidad. El acta de nacimiento, el certificado de nacionalidad mexicana o la carta de naturalización, entre otros.

b) Para la descendencia. El acta de nacimiento del solicitante en que se haga constar que uno o ambos padres son originarios del Estado o, en su caso, acompañar el documento respectivo de la madre o del padre.

c) Para la residencia. La constancia de vecindad en original.

⁸ Artículo 23, fracciones II y IV.

⁹ Artículo 11, fracción III.

¹⁰ Artículo 13, fracción II y III.

¹¹ Artículo 23.

¹² Artículo 37, fracción IV.

¹³ Artículo 5º, fracción III.

¹⁴ Coordinador de certificaciones, anuencias y apostillas, de la Secretaria General del Gobierno de Baja california Sur.

¹⁵ http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2107&Itemid=578



En ese orden de ideas, para este Tribunal es claro que sólo basta modificar el *Manual*, a fin de que las interesadas o los interesados anexen a la solicitud de registro respectiva, aquella documentación que no está contemplada por el artículo 208 del *Código Local*, para establecer si la candidata o candidato, colma los requisitos sustanciales indicados por las fracciones II y III del artículo 18 de la *Constitución Local*, **para obtener la calidad de poblano**, exceptuando el documento expedido por el *Congreso*.

Por tanto, en forma enunciativa más no limitativa, resulta menos gravoso acreditar los elementos de merito, exhibiendo los documentos siguientes:

- a) El acta de nacimiento o su equivalente de la candidata o el candidato, que indique su nacimiento fuera del Estado —el origen—.
- b) El acta de nacimiento, el certificado de nacionalidad mexicana o la carta de naturalización, entre otros —la nacionalidad—.
- c) En su caso, el acta de nacimiento del padre y/o la madre —el parentesco con él o la ascendiente de la entidad —.
- d) La constancia de residencia que demuestre su radicación continúa de por lo menos cinco años en el territorio.

Cabe resaltar, que por cuanto hace al acta de nacimiento de la candidata o candidato, así como la constancia de residencia, estas sí son contempladas por el *Código Local*.

De lo expuesto, este Tribunal concluye que el trámite ante el *Congreso* resulta excesivo y podría poner en riesgo el derecho político-electoral de las ciudadanas o los ciudadanos a ser votados, tanto más si existe una medida más benigna para ello.

6. EFECTOS

6.1. Este Tribunal deberá declarar la inconstitucionalidad e inconveniencia de las fracciones II y III del artículo 18 de la *Constitución Local*, en específico la parte que a la letra dice: “...que manifiesten ante el *Congreso local* su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales” e inaplicar tales porciones normativas.

6.2. En virtud de que el acuerdo CG/AC-012/16 del *Consejo General*, no contiene alguna precisión respecto al requisito que se inaplica, sino

simplemente la aprobación en lo general del *Manual*, se deberá confirmar en sus términos dicho proveído.

6.3. Por otra parte, en atención a que deviene inconstitucional e inconveniente solicitar únicamente el documento que otorga la calidad de poblano por parte del *Congreso*, a los interesados a postularse al cargo de Gobernador nacidos fuera del territorio, se ordena al *Consejo General* modificar, en lo conducente, el *Manual* conforme a los lineamientos expresados en este fallo, a fin de que el candidato, la candidata, el partido político o la coalición, de estimarlo pertinente, puedan demostrar los elementos sustanciales de tal calidad —poblano— ante los órganos del *Instituto*.

En su caso, de no poder llevarse a cabo con la oportunidad debida la modificación decretada, los órganos del *Instituto*, al momento de verificar la documentación relativa al registro de las candidaturas, deberán aplicar los criterios aquí sustentados.

Lo anterior, deberá realizarlo en el plazo cuarenta y ocho horas, a partir de la notificación de la presente ejecutoria. Hecho lo cual deberá informarlo a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declara la inconstitucionalidad e inconveniente de las fracciones II y III del artículo 18 de la *Constitución Local*, en específico la parte que a la letra dice: “...que manifiesten ante el Congreso local su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales”, así como su inaplicación, conforme a los apartados 5 y 6 de esta sentencia.

SEGUNDO. Se confirma el acuerdo CG/AC-012/16 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en términos del aludido apartado 6 de efectos de esta determinación.

TERCERO. Se ordena al citado Consejo General modifique, en lo conducente, el Manual para el registro de candidatos/as a cargo de Gobernador para el proceso electoral ordinario 2015-2016, como se indica en el referido numeral 6 de este fallo.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida a las partes.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-A-014/2016

Así lo resolvieron y firman los Magistrados que integran el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FERNANDO CHEVALIER RUANOVA

JORGE SÁNCHEZ MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

El que suscribe Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 341 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado y en el artículo 14 fracción XXI del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.---

-----**CERTIFICO**-----

Que las presentes firmas de los Magistrados que integran el Pleno de este Tribunal Electoral del Estado, así como la del Secretario General de Acuerdos, forman parte integrante de la resolución dictada dentro del recurso de apelación número TEEP-A-014/2016 de los radicados en este Organismo Jurisdiccional, en un total de once fojas en original. **CONSTE.**-----