

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL
PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LA SALA
SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN.**

**PONENTE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA
RAMOS.
SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.**

Vo. Bo.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día quince de agosto del dos mil dieciséis.

Cotejó:

VISTOS, los autos para resolver el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis identificada al rubro, y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Denuncia de la contradicción de tesis. Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, Luis Zárate Aragón, en su carácter de Secretario General en funciones de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Oaxaca denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 74/2008 así como 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 62/2015, de las cuales, la primera de ellas originó las tesis jurisprudenciales P./J.1/2011, P./J.2/2011 y la P./J.3/2011; y el de la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al fallar el expediente SUP-JRC-174/2016 y sus acumulados.

El escrito de denuncia en lo conducente dice:

“De todo lo anterior se advierte que la Suprema Corte, al referirse a los requisitos de elegibilidad que para ser gobernador de una entidad federativa establece el artículo 116, fracción I, párrafo último de la Constitución Federal, concretamente el relativo a ser nativo del Estado que se pretende gobernar, ha establecido como criterio que dicho requisito no es un supuesto de elegibilidad que pueda ser modulado o cambiado por el Poder Legislativo local, sino un requisito tasado por la Constitución Federal, bajo el cual está prohibido ser gobernador de un Estado a todas aquellas personas que no sean ciudadanos mexicanos por nacimiento y a todos aquellos mexicanos por nacimiento no nacidos en el Estado de que se trate, cuya residencia sea menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Por lo que, atendiendo a dicho criterio, el requisito de nativo previsto en el precepto aludido, únicamente se colma con la circunstancia de haber nacido en la entidad que se pretende gobernar, la cual no puede ser regulada por el legislativo local y mucho menos interpretada en sentido distinto, aun cuando se aduzca una interpretación favorable bajo el principio pro persona, toda vez que el requisito constitucional en comento es un requisito tasado el cual armoniza el derecho a ser votado previsto en el propio artículo 35 de la Constitución Federal y es acorde a las normas convencionales en materia de derechos humanos.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte ha considerado que diferenciar a los ciudadanos que no habiendo nacido en un Estado, pero que sí son hijos de padres nacidos en él, de aquellos que no nacieron en la entidad y que tampoco son hijos de padres con tal ciudadanía crea una ‘categoría o grupo’ que no se encuentra contemplada en la Constitución Federal y, por el contrario, es una categorización discriminatoria. Así, exigir menos requisitos a aquellos ciudadanos que no son nativos, pero son hijos de padre o madre del Estado de que se trate constituye un trato de ‘beneficio’.

Criterio que se contradice con el sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien, aduciendo una interpretación más favorable, sistemática, funcional y teleológica, de los artículos 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, así como 23, 24 y 68 de la Constitución del Estado de Oaxaca, refiere que el requisito de natividad exigido en la Norma Suprema, se colma con la circunstancia de ser ciudadano oaxaqueño por ser hijo de padre o madre oaxaqueña y no necesariamente de haber nacido en el territorio de la entidad de la que se pretende ser gobernador. Ello, porque a criterio de la Sala Superior, debe reconocer plenamente el derecho a ser votado como gobernador de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueño que sea hijo o hija de padre o madre oaxaqueño, en condiciones de igualdad como a los nacidos y a los residentes con cinco años en cuanto a sus derechos y prerrogativas ciudadanas.

Así las cosas, por un lado, se tiene la tesis de esta Suprema Corte de Justicia de que el requisito de elegibilidad relativo a ser nativo para ser Gobernador del Estado de que se trate, es un requisito tasado, el cual no puede ser modificado o modulable a través de la interpretación del precepto constitucional de referencia con relación a diversos artículos de la Constitución oaxaqueña, para tener por colmado el requisito de natividad a través de la calidad de ciudadano oaxaqueño por ser hijo de padre o madre oaxaqueña, con independencia de si nació o no en el territorio del Estado a gobernar.

Lo anterior, aunado a que la Suprema Corte sostiene la tesis que exigir menos requisitos a aquellos ciudadanos que no son nativos, pero son hijos de padre o madre del Estado de que se trate constituye un trato de 'beneficio'; en tanto que la Sala Superior al establecer que el requisito de nativo se acredita con haber adquirido la ciudadanía oaxaqueña por ser hijo de padre o madre oaxaqueña, exige menos requisitos a dichas personas respecto de los que no son hijos de padre o madre oaxaqueños, puesto que en el primer caso no es necesario acreditar residencia alguna, en tanto que en el segundo supuesto se debe acreditar una residencia efectiva de cuando menos 5 años anteriores al día de la elección.

En otras palabras, se exime de acreditar la residencia efectiva de 5 años a aquellas personas que sean hijos de padre o madre oaxaqueños frente a aquellos que

no lo son, con lo cual, en contradicción con el criterio sostenido por la Suprema Corte, se crea una categorización discriminatoria no contemplada en la Constitución Federal al exigir menos requisitos a aquellos ciudadanos que no son nativos, pero son hijos de padre o madre oaxaqueños.

Por otra parte, se considera que existe contradicción de tesis que sostiene la Suprema Corte de Justicia (sic), al referir que el conocimiento e identificación o arraigo con el Estado únicamente es posible obtenerlos con haber nacido en la entidad, o bien, no siendo nativo de la entidad residiendo en la misma cuando menos cinco años, frente a la tesis de la Sala Superior que aduce que el vínculo de un ciudadano a una determinada entidad puede establecerse independientemente del lugar en que hubiere nacido, cuando adquiere el vínculo por relación de filiación con su padre o madre, con lo cual el vínculo político que da acceso al cargo se transmite por filiación.

La contradicción de dichas tesis estriba en que, tanto la Suprema Corte ha sostenido que la identificación o arraigo que buscó el constituyente federal en el artículo 116, fracción I, párrafo último de la Carta Magna, respecto de las personas que aspiran a ser gobernadores de una entidad federativa, se logra precisamente con haber nacido en esa entidad o bien con una residencia efectiva y no con ser hijo de padre o madre originario del Estado de que se trate.

En las relatadas condiciones, se pone a consideración de ese Alto Tribunal la posible existencia de una contradicción de los criterios referidos, en lo que respecta al requisito de elegibilidad para acceder al cargo de gobernador previsto en el artículo 116, fracción I, párrafo último de la Constitución Federal.”

SEGUNDO. Trámite del asunto. Por acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo con el número 176/2016; solicitó vía MINTERSCJN¹ a la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que remitiera por dicho medio, la versión digitalizada del original o,

¹ Módulo de Intercomunicación entre los Órganos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

en su caso, la copia certificada de la resolución dictada en el asunto de su índice, así como el proveído en el que informara si el criterio sustentando en dicho asunto se encuentra vigente o, en su defecto, señalara las razones que sustentaran que el criterio fue abandonado o superado.

Asimismo ordenó se turnara el asunto a la Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para su estudio.

Mediante acuerdo de trece de junio de dos mil dieciséis, el Presidente de este Supremo Tribunal tuvo por recibida la información que se solicitó y, puesto que el expediente relativo a la presente denuncia de contradicción de tesis se encontraba debidamente integrado, ordenó su envío a la Ministra Ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, séptimo párrafo, de la Constitución Federal; así como 10, fracción VIII, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.²

² **“ART. 99...**

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.”

“ARTICULO 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

...

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley, o por los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, por los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito y por los tribunales colegiados de circuito con diferente especialización, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas;...”

“ARTICULO 236. De conformidad con lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VIII del artículo 10

SEGUNDO. Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, al haber sido formulada por Luis Zárate Aragón, en su carácter de Secretario General en funciones de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Oaxaca, parte actora en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-174/2016 y acumulados del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del cual emanó uno de los criterios contendientes. Por tanto, se actualiza el requisito de legitimación previsto en los artículos 99, séptimo párrafo, de la Constitución Federal, y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TERCERO. Criterios en contradicción. Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio jurisprudencial que debe prevalecer, es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que se sustentan en las ejecutorias.

1. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 74/2008, así como 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 62/2015 sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

a) Acción de Inconstitucionalidad 74/2008³:

de esta ley, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.”

“**ARTICULO 237.** Las resoluciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.”

³ Resuelta el 12 de enero del 2010 en la que se declaró la invalidez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, por mayoría de ocho votos.

“...este Tribunal Pleno considera que la última parte del precepto impugnado, frente a las dos restantes –‘A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección’– sí resulta inconstitucional, ya que la norma crea una distinción entre los no nativos del Estado, es decir, parte de una diferenciación entre quienes son hijos de madre o padre nativos de la entidad y aquellos que no y, de ahí, exige una residencia distinta para cada grupo, lo que, de acuerdo con el citado criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte, genera, primero, una categoría o grupo que la Constitución Federal no contempla y, de ahí, una discriminación respecto de los no nativos en contraposición con los que tampoco son nativos, pero sí hijos de padre o madre nativos del Estado. De lo que se desprende, sin duda, un trato de ‘beneficio’ para quienes, sin ser nativos, pero sí hijos de madre o padre nacidos en la entidad, sólo deben contar con una residencia no menor de diez años, frente a los no nativos, ni hijos de padre y madre nacidos en la entidad, a los que, por ese solo hecho, se les exige una residencia no menor de veinte años, lo que, se insiste, en primer término, considera una distinción que la Constitución no hace y, de ahí, restringe, en mayor medida, el derecho político a ser votado de cierto grupo de personas.

Igualmente, como dijimos, la Constitución parte de un tiempo no menor de cinco años, por lo que la residencia no menor de veinte años, establecida en el numeral impugnado, cuadruplica aquella temporalidad, lo que, evidentemente, no resulta razonable, desde una óptica de restricción a un derecho; sostener lo contrario, conduciría a afirmar una configuración legal estatal, ilimitada o tan amplia, que podría llevar a extremos de imponer treinta, cuarenta o cincuenta años.

En efecto, se genera no sólo una restricción a un derecho político que si bien, como ya señalamos, no son per se inconstitucionales, sino una restricción irrazonable, para el ejercicio efectivo de un derecho, que, incluso, genera una exclusión arbitraria o caprichosa por razón de residencia –no se trata de excluir personas, sino de encontrar aquellas que

tengan conocimiento e identidad con una entidad federativa– y, más aún, un trato discriminatorio a partir de la creación de dos tipos de residencia, que no encuentra justificación o razonabilidad, en tanto que no se advierte, en forma alguna, razón para que quienes siendo NO NATIVOS, pero sí hijos de padre o madre nacidos en la entidad, se exija una residencia menor que para quienes no tienen esa característica; falta de razonabilidad y discriminación que, como también hemos señalado, proscriben los tratados y documentos internacionales citados en el considerando que antecede.

Por lo que, si bien el legislador del Estado de Quintana Roo esgrimió durante el procedimiento reformatorio que dio origen a la norma general impugnada, una serie de argumentaciones para justificar la medida, así como su necesidad, ello no basta para salvar la constitucionalidad del precepto combatido, pues no satisface el test de razonabilidad que toda restricción a un derecho fundamental debe satisfacer y, aún más, genera una discriminación no justificada.

En efecto, no se advierte razonabilidad, ni proporcionalidad, en la exigencia de un tiempo no menor de veinte años de residencia efectiva, a los no nativos de la entidad, ni hijos de padre o madre nacidos en la misma, pues, aun cuando no toca a esta Corte establecer cuántos años podrían resultar o no idóneos, lo cierto es que, como ya se estableció, las restricciones a los derechos políticos deben permitir, en la forma más amplia posible, el ejercicio de los mismos, eligiendo, en todo caso, la opción más viable para ello; medida que, además, no guarda una lógica o, al menos, una armonía, con la edad mínima que se exige en el propio artículo 80 de la Constitución Local, para ser Gobernador en el Estado de Quintana Roo, que es de veinticinco años cumplidos al día de la elección, pues, en todo caso, quien no sea nativo de la entidad, ni hijo de padre o madre quintanarroense y pretenda postularse para ese cargo, una vez que ha cumplido la edad de veinticinco años, tendría que haber llegado a residir en dicha entidad federativa a los cinco años.

Ahora, de ser el caso que únicamente se declarara la invalidez de la última parte del artículo 80, fracción I, impugnado, en cuanto dice: ‘A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no

menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección' y, por tanto, su expulsión; ello conllevaría que el texto del propio artículo resulte deficiente o, más aún, se genere una situación contraria a la Constitución, pues, dada tal expulsión, ya no quedaría comprendido el supuesto para los no nativos del Estado, ni hijos de padre o madre nacidos en la entidad, para poder postularse al cargo de Gobernador del Estado.

En estas condiciones, conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia, debe declararse la invalidez de toda la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, a fin de que el órgano reformador de la Constitución Local establezca lo relativo a quiénes podrán ser Gobernadores del Estado, partiendo de si son nativos del Estado, o bien, con residencia en el mismo, conforme a todo lo señalado en la presente ejecutoria.”

La anterior resolución dio origen a las siguientes tesis jurisprudenciales:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 80, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, QUE ESTABLECE REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO DE GOBERNADOR DEL ESTADO, CONSTITUYE UNA LEY ELECTORAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse respecto de las características de las normas de naturaleza electoral que pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sostuvo que no son sólo las contenidas en leyes o códigos electorales sustantivos, sino también las vinculadas directa o indirectamente con los procesos electorales. En ese sentido, se concluye que el artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que establece requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de Gobernador del Estado, es de naturaleza electoral, en tanto modula el ejercicio del derecho político-electoral a ser votado, si se toma en cuenta que, en términos de la Ley Electoral de Quintana Roo, no podrá registrarse a una persona como candidato al referido cargo si no cumple con todos los requisitos del precepto

indicado, situación que no puede ubicarse al margen del ámbito electoral y de los procesos electorales, para efecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, máxime que el registro de un candidato constituye, por sí mismo, un acto inmerso en los procesos electorales, siendo la autoridad electoral la encargada de negarlo u otorgarlo.”

Novena Época. Registro: 162949. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Febrero de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 1/2011. Página: 1611.

“GOBERNADOR DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL ARTÍCULO 80, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL EXIGIR COMO REQUISITO PARA OCUPAR ESE CARGO UN TIEMPO NO MENOR DE VEINTE AÑOS DE RESIDENCIA EFECTIVA INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL DÍA DE LA ELECCIÓN A LOS NO NATIVOS DE DICHA ENTIDAD, NI HIJOS DE PADRE O MADRE NACIDOS EN LA MISMA, VULNERA LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN I, Y 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. El artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que prevé como requisito de elegibilidad para ocupar el cargo de Gobernador de la entidad, la exigencia para las personas que no hubieran nacido en el Estado ni sean hijos de padre o madre oriundo de él, de haber residido en él al menos veinte años, inmediatamente anteriores al día de la elección, vulnera los artículos 116, fracción I, y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fijan, respectivamente, las condiciones para que una persona pueda postularse para el cargo de Gobernador de un Estado (entre otras, ser nativo de él, o bien, si no se cumple esa condición, tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios), así como el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos de ser votados para cargos de elección popular, del que necesariamente forma parte la posibilidad de ser Gobernador de un Estado. Lo anterior, debido a que si bien tales derechos se sujetan a las calidades que establezca la ley, éstas deben ser razonables y no discriminatorias, por lo que cuando la Legislatura de un Estado fija una residencia mayor a los cinco años referidos por la Constitución General de la República, debe hacerlo de forma que permita un ejercicio efectivo y amplio del derecho, para evitar la generación de situaciones

discriminatorias que lo restrinjan injustificadamente, como sucede en el caso, en tanto que el citado artículo 80, fracción I, cuadruplica la temporalidad referida en la norma fundamental sin razón ni proporcionalidad alguna, además de establecer una categoría o grupo que la Constitución Federal no contempla, de la cual deriva un trato discriminatorio no razonable, en tanto crea una distinción entre ciudadanos nativos o hijos de padres oriundos del Estado y quienes no reúnen tales características, al exigir una residencia mayor.

Novena Época. Registro: 162823. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Febrero de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 2/2011. Página: 1631.

“GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. La posibilidad de ser Gobernador de un Estado forma parte del derecho contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, siempre que se cuente con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal. No obstante lo anterior, si bien es cierto que el derecho a ser elegido para ser Gobernador debe encontrarse armonizado con las calidades que, con base en sus necesidades, establezca cada entidad federativa, también lo es que no debe entenderse que el legislador local posea total libertad al respecto, toda vez que no pueden dejar de atenderse las condiciones o requisitos determinados en la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos constitucionales -que fija como condiciones para ocupar el cargo de Gobernador de un Estado: a) Ser ciudadano mexicano; b) Ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la

elección; y, c) Tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales-, con el objeto de hacer efectivo el establecimiento de calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, lo cual armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.”

Novena Época. Registro: 162824. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Febrero de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 3/2011. Página: 1630

b) Acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas⁴:

“176. Este Tribunal Pleno califica como fundados los argumentos de inconstitucionalidad recién referidos, sólo en cuanto a la incompatibilidad de los requisitos de residencia. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que uno de los requisitos tasados por la Constitución Federal para poder aspirar al cargo de Gobernador o Gobernadora de un Estado de la República es haber nacido en dicha entidad o acreditar una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales. Por tanto, al haberse disminuido a tres años el criterio de residencia, la porción normativa cuestionada es abiertamente inconstitucional.

177. A mayor abundamiento, esta Corte cuenta con varios precedentes en los que se ha pronunciado sobre los requisitos para ocupar cargos públicos en las entidades federativas; en particular, el relativo a los de Gobernador o Gobernadora de un Estado. Si bien alguno de estos precedentes fueron resueltos previo a la importante reforma constitucional político

⁴ Resuelta el 5 de octubre de 2015, en la que se declaró la invalidez del artículo 68, fracción I, en la porción normativa que dice: “o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios” de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por mayoría de diez votos.

electoral de diez de febrero de dos mil catorce, las consideraciones de los mismos siguen vigentes. Primero, porque no se afectó la distribución de competencias general para la incorporación de requisitos de elegibilidad para cargos públicos por parte de los Estados y, segundo, debido a que en relación únicamente con los supuestos de elegibilidad del titular del Ejecutivo Estatal, no han sufrido modificación alguna las normas que regulan dichas previsiones en la Constitución Federal de manera posterior a la resolución de los precedentes de esta Corte.

178. Con la aclaración anterior, se tiene que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal reconoce el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. Derecho igualmente reconocido en los tratados internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

179. En consecuencia, se ha establecido entonces que el ordenamiento constitucional mexicano reconoce el derecho de todas las personas al sufragio pasivo o, bien, a acceder a la función pública, pero que el mismo podrá ser regulado en ley, tanto federales como locales, según sea el caso, en tanto las calidades establecidas sean razonables y no discriminatorias.

180. En cuanto al concepto ‘calidades que establezca la ley’, entre otros precedentes, en la controversia constitucional 38/2003 y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas se sostuvo entonces que corresponde al legislador fijar las ‘calidades’ en cuestión; sin embargo, su desarrollo no le es completamente disponible, en tanto que la utilización del concepto ‘calidades’ se refiere a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.

181. Por tanto, se concluyó que, cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, utiliza el

término 'las calidades que establezca la ley', ello se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona, es decir, que tratándose del derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, o bien, para ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos distintos de aquellos cargos, teniendo las calidades que establezca la ley, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos a éste, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimane del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas.

182. En complemento a lo anterior, este Tribunal Pleno ha destacado que si bien el legislador puede reglamentar dichas calidades para ser votado, existen requisitos constitucionales que deben de ser estrictamente acatados por las entidades federativas. En la acción de inconstitucionalidad 36/2011, fallada el veinte de febrero de dos mil doce, se dijo textualmente que: (lo transcribe).

183. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 19/2011, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil once, cuyas consideraciones se reiteran en la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, falladas el treinta de octubre de dos mil doce, este Tribunal Pleno sostuvo que el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal tenía que leerse en conjunto con los demás lineamientos constitucionales que establecen requisitos para ocupar cargos públicos; en particular, con el artículo 116 constitucional que prevé los supuestos de elegibilidad de las personas que aspiren a ser Gobernador o Gobernadora de un Estado de la República.

184. En relación con este último supuesto, a su vez existen varios precedentes en los que esta Suprema Corte ha abordado los diferentes requisitos para ser titular del Ejecutivo de un Estado de la República y su conformidad con el régimen convencional.

185. Entre los más significativos se encuentra la acción de inconstitucionalidad 74/2008, emitida el

doce de enero de dos mil diez, en la que este Tribunal Pleno dio una explicación exhaustiva de los requisitos tasados o no tasados de la Constitución Federal para ser Gobernador o Gobernadora, incluyendo la necesaria natividad en el Estado o residencia no menor a cinco años, el margen de libertad configurativa del legislador local y la compatibilidad de estos requisitos con el derecho humano a ser votado reconocido en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales. En la sentencia se puede leer lo siguiente: (lo transcribe).

186. En suma, este Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal y los tratados internacionales reconocen en los más amplios términos el derecho a ser votado; sin embargo, dada las características del mismo derecho, este puede ser regulado para efectos de poderlo hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional.

187. En relación con dicha posibilidad de regulación, las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para hacerlo en cuanto a los cargos de elección popular de su propio orden jurídico; sin embargo, deberán de hacerlo en atención a los principios de no discriminación y proporcionalidad, respetando los derechos humanos y acatando los requisitos (tasados, modificables o agregados) establecidos en la Constitución Federal para una gran variedad de cargos públicos, incluyendo el de Gobernador o Gobernadora de una entidad federativa.

188. En ese sentido, de una interpretación textual, teleológica y sistemática del artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal, entre otras cuestiones, como requisitos tasados, se tiene que sólo pueden ser titulares del Poder Ejecutivo de un Estado de la República todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad federativa de que se trate (sin restricción de residencia alguna) y todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado (es decir, vecinos), con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales, siempre y cuando se tengan 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local.

189. La residencia efectiva no menor de cinco años, para el caso de una persona mexicana no nativa o nativo del Estado de que se trate, no resulta entonces un supuesto de elegibilidad que pueda ser modulado

o cambiado por el Poder Legislativo Local, sino un requisito tasado por la Constitución Federal, del cual se aprecia fue una decisión expresa del Poder Constituyente Federal no dejarlo en manos de dicha libertad configurativa de los Estados de la República.

190. Así las cosas, aplicando estos criterios al caso que nos ocupa, este Tribunal Pleno considera que debe declararse inconstitucional la segunda porción normativa de la fracción I del artículo 68 de la Constitución Local que dice ‘o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios’, pues resulta claro que esta vecindad con residencia efectiva no puede ser menor a cinco años previos al día de la elección.

Consecuentemente, ante la invalidez de esta porción normativa, a fin de evitar vulneraciones al principio de certeza, esta Suprema Corte considera que debe aplicarse de manera directa para la elección del Ejecutivo Estatal en relación con este requisito el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.”

2) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-174/2016 y sus acumulados, en sesión de cuatro de mayo de dos mil dieciséis sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

“Esta Sala Superior estima que, con independencia del concepto atinente a ser nativo expuesto por el tribunal local, de una interpretación sistemática, funcional y teleológica, de los artículos 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, así como 23, 24 y 68 de la Constitución del Estado de Oaxaca, se concluye que se debe reconocer a Alejandro Ismael Murat Hinojosa la calidad de ciudadano oaxaqueño, en términos de la fracción I, del citado artículo 68 de la constitución local, y por tanto su derecho a ser votado como candidato a Gobernador del Estado, al ser éste un derecho de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueña, en términos del artículo 24 invocado, dado que el propio ordenamiento estatal reconoce a los hijos de padre o madre nacidos en el Estado la calidad plena de ciudadanos, por lo que una interpretación distinta de la normativa aludida generaría un desconocimiento o disminución injustificada de los derechos de ciudadanía de quienes siendo hijos o hijas de padre o madre

oaxaqueños pretendan ser candidatos al cargo de Gobernador, respecto de los ciudadanos nacidos en el territorio o que tengan la residencia efectiva y que deseen ser considerados como tales, en términos del artículo 23 de la Constitución local.

En ese contexto, se debe reconocer plenamente el derecho a ser votado de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueño que sea hijo o hija de padre o madre oaxaqueño, en condiciones de igualdad como a los nacidos y a los residentes con 5 años en cuanto a sus derechos y prerrogativas ciudadanas.

Ha sido criterio reiterado por parte de este órgano jurisdiccional federal, que el derecho a ser votado constituye un derecho humano fundamental y una prerrogativa ciudadana que puede encontrarse sujeta a diversas condiciones, sin embargo, estas deben ser razonables y no discriminatorias, derivado de que tienen como base el principio de igualdad para los ciudadanos y ciudadanas.

Por lo tanto, el derecho político-electoral de todo 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 (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables.

Así, 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 (v. gr., el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como, por ejemplo, la equidad, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad).

El contenido esencial o núcleo mínimo del derecho de voto pasivo está previsto en la Constitución federal y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones

para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, siempre y cuando el legislador ordinario no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional.

En este sentido, el derecho a ser votado a un cargo de elección popular, derecho humano fundamental, es también una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno de acuerdo a los artículos 40, 41 y 116 Constitucionales, en tanto quienes han de ocupar la titularidad de los Poderes de la Federación y de los Estados de la República, en representación del pueblo mexicano, requieren cumplir ciertos requisitos de la máxima relevancia que los vincule a la Nación Mexicana, tales como la nacionalidad, el ser nativo o la residencia, así como de idoneidad y compatibilidad para el cargo.

Tales requisitos conocidos como de elegibilidad, pueden ser de carácter positivo y negativo.

Los requisitos de elegibilidad positivos son el conjunto de condiciones que se requieren para poseer la capacidad de ser elegible; su ausencia originaría una incapacidad, y en tal sentido, son condiciones subjetivas que debe reunir el o la interesada para que surja el derecho individual a ser elegible a un cargo de elección popular. Las condiciones de capacidad se encuentran reguladas en el ordenamiento y, en consecuencia, son indisponibles dado que no se derivan de un acto subjetivo de voluntad.

Los requisitos negativos constituyen condiciones para un ejercicio preexistente y se pueden eludir, mediante la separación o renuncia al cargo o impedimento que las origina.

El establecimiento de estos requisitos alude a la importancia que revisten los cargos de elección popular, mismos que constituyen la base en la que descansa la representación para el ejercicio de la soberanía del pueblo; de manera tal que el Constituyente y el legislador buscan garantizar la idoneidad de las personas que aspiran a ocupar los cargos atinentes a través de ciertas exigencias.

Los requisitos de elegibilidad tienen como elementos intrínsecos la objetividad y certeza, puesto que las exigencias tienen asidero en la norma constitucional y en la legislación secundaria; sin embargo, también existe vinculación con todas aquellas disposiciones inherentes a su satisfacción y a su comprobación; sobre todo, para que las autoridades electorales competentes estén en plena posibilidad de verificar su cumplimiento.

Por lo tanto, la interpretación de esta clase de normas tiende a lograr la plena vigencia, cierta y efectiva del derecho a ser votado, mediante la elección de una persona que posea todas las cualidades exigidas en la normatividad y cuya candidatura no vaya en contra de alguna de las prohibiciones expresamente estatuidas; lo que significa que deban observarse todos los aspectos positivos, como los negativos, para ser elegido siempre y cuando estos sean proporcionales.

En el caso concreto, el multicitado artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

'Artículo 116.' (Lo transcribe).

Por su parte, la Constitución vigente del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca prevé lo siguiente en sus artículos:

'Artículo 23.' (Lo transcribe).

'Artículo 24.' (Lo transcribe).

'Artículo 68.' (Lo transcribe).

En este punto es necesario precisar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 63/2015, entre otros, declaró inválida la totalidad del Decreto 1290 por el cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el nueve de julio de 2015, así como la porción normativa del artículo 68, fracción I, de la Constitución de ese Estado, en la parte que dice 'o vecino con residencia efectiva no menor a tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios', por lo que el Alto Tribunal precisó que para el proceso

electoral en curso, procede la aplicación directa del artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, en relación con los requisitos de residencia de los Mexicanos por nacimiento no nativos del Estado de Oaxaca.

Al respecto, es preciso señalar que el vínculo de las ciudadanas y ciudadanos a una determinada comunidad política (Estado) puede establecerse, en términos generales, mediante ciertos criterios, entre los cuales se encuentran los siguientes:

i) Por nacimiento en el territorio del Estado: se trata del supuesto de una persona nacida dentro del territorio de que se trata, sin importar la nacionalidad de su madre o padre; se trata del criterio *ius soli* (derecho del suelo) según el cual el solo hecho del nacimiento en un determinado territorio es suficiente para configurar el vínculo político, en el entendido de que este criterio no siempre resulta suficiente, habida cuenta de que determina un vínculo tan importante, sin requerir de otro tipo de relación;

ii) Por nacimiento fuera del territorio del Estado: se trata del supuesto en que una persona, independientemente del lugar o territorio en que nació, adquiere el vínculo por la relación de filiación con su madre o padre que se lo transmiten; este supuesto se basa en el *ius sanguinis*, conforme con el cual el vínculo político se transmite por la filiación, y

iii) Por residencia: la residencia constituye un requisito de elegibilidad que deben cumplir las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias del Estado en que se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen los electores. La residencia supone la relación de una persona con un lugar. Puede ser simple o efectiva. La residencia efectiva implica una relación real y prolongada, con el ánimo de permanencia. Esto es, que no sólo se asista a la comunidad de manera esporádica o temporal sino más bien, fija o permanente. Esta es la residencia que se exige como requisito de elegibilidad para los cargos de elección popular, es decir, aquella que se obtiene por vivir de manera permanente o prolongada, de forma ininterrumpida en un lugar determinado. Como se dijo, para el caso de los gobernadores, la Constitución prevé que cuando no son originarios del Estado, deben tener una residencia efectiva (esto es,

prolongada, permanente) no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, pues se presume que ese lapso es suficiente para generar la relación entre el gobernante y la comunidad, el conocimiento del primero del entorno político, social, cultural y económico, que le permitirá identificar las necesidades, prioridades y problemáticas a fin de atenderlas y con ello generar los mayores beneficios a las distintas comunidades que integran el estado.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que se debe reconocer plenamente el derecho a ser votado de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueño que sea hijo o hija de padre o madre oaxaqueño, en condiciones de igualdad como a los nacidos y a los residentes con cinco años en cuanto a sus derechos y prerrogativas ciudadanas.

Al respecto, esta Sala Superior destaca la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido que ese precepto, al reconocer que los ciudadanos además de los derechos políticos, deberán tener oportunidades para ejercerlos, implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la posibilidad real de ejercerlos, pues el Estado tiene que generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

En este contexto, con independencia de la determinación acerca de la residencia efectiva, al ubicarse Alejandro Ismael Murat Hinojosa en una de las calidades de ciudadano Oaxaqueño reconocidas en el orden constitucional estatal, a efecto de ser registrado como candidato a Gobernador de Oaxaca postulado por la Coalición 'Juntos Hacemos Más', cumple con el requisito previsto en los artículos 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, y 23 de la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca."

CUARTO. Determinación de inexistencia de la contradicción de criterios. No existe la contradicción de tesis denunciada, pues el Pleno de esta Suprema Corte de

CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016

Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no se ocuparon de la misma cuestión jurídica.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios jurídicos opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista la contradicción de tesis:

- a.** La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, y
- b.** Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

En el caso, el Pleno de este Alto Tribunal y la Sala Superior del Tribunal Electoral analizaron cuestiones jurídicas distintas y, por ello, no sostuvieron criterios discrepantes, como enseguida se verá en el siguiente cuadro comparativo:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016

	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2008	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS ACUMULADAS	SUP-JRC-174/2016 Y ACUMULADOS
Acto impugnado	Decreto 293 del 18 de marzo de 2008, mediante el cual se reformó la fracción I, del artículo 80 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo que establecía como requisito para ser gobernador a los no nacidos en el Estado tener 20 años de residencia.	Decreto Número 1263 del 30 de junio de 2015 publicado en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual se reformó, entre otros, el artículo 68, fracción I, primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca .	Resolución del Tribunal Electoral local del 23 de abril de 2016 que revocó el acuerdo emitido por el Instituto Electoral local y, en plenitud de jurisdicción declaró procedente el registro de Alejandro Ismael Murat Hinojosa.
Artículo de la Constitución local bajo estudio	<p>ARTÍCULO 80. Para ser Gobernador del Estado se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido en la entidad, y con residencia efectiva y vecindad en el Estado de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección. A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p>	<p>ARTICULO 68. Para ser Gobernadora o Gobernador del Estado, se requiere:</p> <p>I. Ser mexicana o mexicano por nacimiento y nativa o nativo del Estado o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios.</p> <p>La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular o de otros cargos públicos..."</p>	<p>ARTÍCULO 23. Son ciudadanos del Estado de Oaxaca los hombres y mujeres que hayan nacido en su territorio, quienes sean hijos de padre o madre oaxaqueños y quienes teniendo una residencia mínima de cinco años en la Entidad, deseen ser considerados como tales, en los términos de la ley, que sean mayores de 18 años y tengan modo honesto de vivir.</p> <p>ARTÍCULO 24. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:</p> <p>...</p> <p>II. Ser votados para los cargos de elección popular, como candidatos independientes o por los partidos políticos, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables;</p> <p>ARTÍCULO 68. Para ser Gobernador del Estado se requiere:</p> <p>I. Ser mexicana o mexicano por nacimiento y nativa o nativo del Estado e vecino con residencia efectiva no menor a tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios.</p>

CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016

Fecha de la resolución	12 de enero de 2010.	5 de octubre de 2015.	4 de mayo de 2016.
Consideraciones relacionadas con el tema	<p>“...este Tribunal Pleno considera que la última parte del precepto impugnado, frente a los dos restantes –‘A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección’– sí resulta inconstitucional, ya que la norma crea una distinción entre los no nativos del Estado, es decir, parte de una diferenciación entre quienes son hijos de madre o padre nativos de la entidad y aquellos que no y, de ahí, exige una residencia distinta para cada grupo, lo que, de acuerdo con el citado criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte, genera, primero, una categoría o grupo que la Constitución Federal no contempla y, de ahí, una discriminación respecto de los no nativos en contraposición con los que tampoco son nativos, pero sí hijos de padre o madre nativos del Estado. De lo que se desprende, sin duda, un trato de ‘beneficio’ para quienes, sin ser nativos, pero sí hijos de madre o padre nacidos en la entidad, sólo deben contar con una residencia no menor de diez años, frente a los no nativos, ni hijos de padre y madre nacidos en la entidad, a los que, por ese solo hecho, se les exige una residencia no menor de veinte años, lo que, se insiste, en primer término, considera una distinción que la Constitución no hace y, de ahí, restringe, en mayor medida, el derecho político a ser votado de cierto grupo de personas.</p> <p><u>Igualmente, como dijimos, la Constitución parte de un tiempo no menor de cinco años, por lo que la residencia no menor de veinte años, establecida en el numeral impugnado, cuadruplica aquella temporalidad, lo que,</u></p>	<p>“188. En ese sentido, de una interpretación textual, teleológica y sistemática <u>del artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal</u>, entre otras cuestiones, como requisitos tasados, se tiene que sólo pueden ser titulares del Poder Ejecutivo de un Estado de la República todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad federativa de que se trate (sin restricción de residencia alguna) y todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado (es decir, vecinos), con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales, siempre y cuando se tengan 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local.</p> <p><u>189. La residencia efectiva no menor de cinco años, para el caso de una persona mexicana no nativa o nativo del Estado de que se trate, no resulta entonces un supuesto de elegibilidad que pueda ser modulado o cambiado por el Poder Legislativo Local, sino un requisito tasado por la Constitución Federal, del cual se aprecia fue una decisión expresa del Poder Constituyente Federal no dejarlo en manos de dicha libertad configurativa de los Estados de la República.</u></p> <p>190. Así las cosas, aplicando estos criterios al caso que nos ocupa, este</p>	<p>“Esta Sala Superior estima que, con independencia del concepto atinente a ser nativo expuesto por el tribunal local, de una interpretación sistemática, funcional y teleológica, de los artículos 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, así como 23, 24 y 68 de la Constitución del Estado de Oaxaca, se concluye que se debe reconocer a Alejandro Ismael Murat Hinojosa <u>la calidad de ciudadano oaxaqueño, en términos de la fracción I, del citado artículo 68 de la constitución local</u>, y por tanto su derecho a ser votado como candidato a Gobernador del Estado, al ser éste un derecho de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueña, en términos del artículo 24 invocado, dado que el propio ordenamiento estatal reconoce a los hijos de padre o madre nacidos en el Estado la calidad plena de ciudadanos, por lo que una interpretación distinta de la normativa aludida generaría un desconocimiento o disminución injustificada de los derechos de ciudadanía de quienes siendo hijos o hijas de padre o madre oaxaqueños pretendan ser candidatos al cargo de Gobernador, respecto de los ciudadanos</p>

CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016

	<p><i>evidentemente, no resulta razonable, desde una óptica de restricción a un derecho; sostener lo contrario, conduciría a afirmar una configuración legal estatal, ilimitada o tan amplia, que podría llevar a extremos de imponer treinta, cuarenta o cincuenta años.”</i></p>	<p><i>Tribunal Pleno considera que debe declararse inconstitucional la segunda porción normativa de la fracción I del artículo 68 de la Constitución Local que dice ‘o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios’, pues resulta claro que esta vecindad con residencia efectiva no puede ser menor a cinco años previos al día de la elección.</i></p> <p><i>Consecuentemente, ante la invalidez de esta porción normativa, a fin de evitar vulneraciones al principio de certeza, esta Suprema Corte considera que debe aplicarse de manera directa para la elección del Ejecutivo Estatal en relación con este requisito el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.”</i></p>	<p><i>nacidos en el territorio o que tengan la residencia efectiva y que deseen ser considerados como tales, en términos del artículo 23 de la Constitución local.</i></p> <p><i>En ese contexto, se debe reconocer plenamente el derecho a ser votado de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueño que sea hijo o hija de padre o madre oaxaqueño, en condiciones de igualdad como a los nacidos y a los residentes con 5 años en cuanto a sus derechos y prerrogativas ciudadanas.”</i></p>
<p>Efectos</p>	<p>Se declaró la invalidez de toda la fracción I, del artículo 80 constitucional.</p>	<p>Se declaró la invalidez de la porción normativa de la fracción I, del artículo 68 de la Constitución local que dice: <i>“o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios”</i>. Asimismo, determinó que debía aplicarse de manera directa, para la elección del ejecutivo estatal en relación con este requisito el artículo 116, fracción I, último párrafo de la Constitución Federal.</p>	<p>Se ordenó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca tomar las medidas necesarias para garantizar el registro de Alejandro Ismael Murat Hinojosa como candidato a gobernador de esa entidad federativa.</p>

Del cuadro que antecede, así como de la transcripción de las ejecutorias bajo estudio, es posible evidenciar que este Tribunal Pleno determinó que si bien el derecho

político a ser votado como Gobernador de un Estado está sujeto a configuración legal estatal, en términos del artículo 35, fracción II, constitucional, ello debe armonizarse con lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal que establece tres condiciones que deben cumplirse: **1)** ser ciudadano mexicano; **2)** ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y **3)** tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones locales.

Estos requisitos no son disponibles para el legislador local, salvo el de la edad.

Por cuanto hace al requisito de ser ciudadano por nacimiento no admite modalidades, pues se trata de un imperativo o de una prohibición en el sentido de que quien no sea mexicano por nacimiento, no podrá postularse para Gobernador.

Además, se sostuvo que el tiempo de residencia efectiva no menor de cinco años, para el caso de una persona mexicana no nativa o nativo del Estado de que se trate, no resulta un supuesto de elegibilidad que pueda ser modulado o cambiado por el Poder Legislativo local, sino un requisito tasado por la Constitución Federal, porque fue una decisión expresa del Poder Constituyente Federal no dejarlo en manos de la libertad de configuración legislativa de los Estados.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expuso que el vínculo

de los y las ciudadanas de una determinada comunidad política (Estado) puede establecerse en términos generales: **a)** por nacimiento en el territorio del Estado; **b)** por nacimiento fuera del territorio del Estado porque adquiere el vínculo por la relación de filiación con su madre o padre que se lo transmiten; y, **c)** por residencia cuando las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular no son originarias del Estado en que se realice la elección.

Asimismo, sostuvo que se debe reconocer plenamente el derecho a ser votado de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueña que sea hijo o hija de padre o madre oaxaqueño, en condiciones de igualdad como a los nacidos y a los residentes con cinco años en cuanto a sus derechos y prerrogativas ciudadanas, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y de acuerdo con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales reconocen que los ciudadanos además de los derechos políticos, deberán tener oportunidades para ejercerlos, y ello implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la posibilidad real de ejercerlos, pues el Estado tiene que generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Consecuentemente, los criterios resultantes de ambas posturas son las siguientes:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016

- El Tribunal Pleno determinó que para aspirar al cargo de Gobernador, la residencia efectiva no menor de 5 años, tratándose de una persona mexicana no nativa o nativo del Estado de que se trate, es un requisito que no debe ser modulado a nivel local; y,
- La Sala Superior electoral resolvió que es constitucionalmente válido que puedan aspirar a tal cargo las personas no nativas del Estado de que se trate, cuyo padre o madre hubiese nacido en el territorio que pretendan gobernar, cuando así lo permita el orden jurídico estatal.

Por tanto, debe concluirse que no existe la contradicción de criterios, pues este Alto Tribunal no abordó el problema relacionado con la posibilidad de que la filiación sea un medio para acceder a una candidatura a una gubernatura; mientras que el órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral sí lo analizó y sostuvo que ese vínculo de parentesco permite para los no nacidos en la entidad federativa de que se trate, postularse para ese cargo de elección popular, si el legislador estatal así lo autoriza.

En efecto, ante todo debe tenerse presente que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas determinó la inconstitucionalidad de la reducción del plazo de residencia de 5 a 3 años para poder aspirar al cargo de gobernador del Estado de Oaxaca estableciendo en la ejecutoria como uno de sus efectos que, al declararse la invalidez del artículo 68, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en la porción normativa que

dice: *“o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios”*, la consecuencia resultante sería que en el proceso electoral se aplicara de manera directa el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, en relación con los requisitos de residencia de los mexicanos no nativos de dicho Estado.

Por ello, para el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, fecha en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el expediente SUP-JRC-174/2016 y acumulados, la porción normativa invalidada no fue tomada en cuenta por ese órgano jurisdiccional, sino directamente el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, es decir, se apoyó en la propia Norma Fundamental que dispone lo siguiente: *“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.”*

Al respecto, enfatizó:

“...con independencia del concepto atinente a ser nativo expuesto por el tribunal local, de una interpretación sistemática, funcional y teleológica, de los artículos 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, así como 23, 24 y 68 de la Constitución del Estado de Oaxaca, se concluye que se debe reconocer a Alejandro Ismael Murat Hinojosa la calidad de ciudadano oaxaqueño, en términos de la fracción I, del citado artículo 68 de la constitución local, y por tanto su derecho a ser votado como candidato a Gobernador del Estado, al ser éste un

derecho de todo ciudadano o ciudadana oaxaqueña, en términos del artículo 24 invocado...

Por último, la Sala Superior al resolver no tomó en cuenta lo que ordenaba la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por cuanto al requisito de residencia para aspirar al cargo de gobernador ni se pronunció sobre el problema de la residencia menor o mayor a 5 años, sino que tuvo que atender al texto de la Constitución Federal; mientras que, para esta Suprema Corte de Justicia, la problemática del tiempo de residencia fue precisamente el objeto de su análisis, concluyendo que no es disponible para el legislador local ese plazo de cinco años, por lo que las leyes estatales no lo deben reducir ni ampliar. Circunstancias que permiten concluir que no existe contradicción de criterios.

Además, se advierte que este Tribunal Pleno en ningún momento analizó el contenido de los artículos 23 y 24, fracción II⁵, de la Constitución de Oaxaca, los cuales en

⁵ “**ARTICULO 23.** Son ciudadanos del Estado de Oaxaca los hombres y mujeres que hayan nacido en su territorio, quienes sean hijos de padre o madre oaxaqueños y quienes teniendo una residencia mínima de cinco años en la Entidad, deseen ser considerados como tales, en los términos de la Ley, que sean mayores de 18 años y tengan modo honesto de vivir.

Para todos los efectos legales cuando se mencione al ciudadano, o alguna figura de autoridad, se entenderá que se refiere de igual manera a hombres y mujeres.

Son obligaciones de los ciudadanos del Estado:

I.- Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos y en los que establezcan las leyes;

II.- Inscribirse en los padrones electorales;

III.- Desempeñar los cargos de elección popular, las funciones electorales y las de jurado que determinan la Ley y las autoridades competentes;

IV.- Dar la información verídica al Ejecutivo del Estado de las necesidades de la comunidad y proponer soluciones que mejoren el desarrollo económico del Municipio y del Estado;

V.- Formar parte del Ejército Nacional para la defensa del territorio, de las instituciones de la República y del Estado, en los términos que prescriben las leyes.”

síntesis prevén que son ciudadanos de dicho Estado, los hombres y mujeres hijos de padre o madre oaxaqueños, cuya prerrogativa es, entre otras, la de ser votados para los cargos de elección popular; mientras que para la Sala Superior fue parte fundamental de su decisión, pues a partir de esos preceptos resolvió que *"...con independencia de la determinación acerca de la residencia efectiva, al ubicarse Alejandro Ismael Murat Hinojosa en una de las calidades de ciudadano Oaxaqueño reconocidas en el orden constitucional estatal, a efecto de ser registrado como candidato a Gobernador de Oaxaca postulado por la Coalición "Juntos Hacemos Más", cumple con el requisito previsto en los artículos 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, y 23 de la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca."*

“ARTICULO 24. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I.- Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos y en los que establezcan las leyes.

II.- Ser votados para los cargos de elección popular, como candidatos independientes o por los partidos políticos, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado.

IV.- Alistarse en la guardia nacional para la defensa del territorio y de las instituciones de la República y del Estado, en los términos que prescriben las leyes.

V.- Colaborar voluntariamente en los trabajos colectivos gratuitos para beneficio de la comunidad a la que pertenecen como solidaridad moral a este fin, así como en caso de catástrofes, terremotos, inundaciones, incendios y otras causas consideradas de fuerza mayor;

VI.- Ser promovidos a cualquier empleo, cargo o comisión;”

VII.- Presentar iniciativas de Ley, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley de la materia;

VIII.- Ser observador en los procesos electorales y en los mecanismos de participación ciudadana, de conformidad con las leyes;

Los ciudadanos oaxaqueños residentes en el extranjero tienen derecho a votar en la elección del Gobernador del Estado, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley;

CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016

Finalmente, este Tribunal Pleno al fijar la residencia de 5 años en términos absolutos para aspirar al cargo de Gobernador, atendiendo exclusivamente a lo establecido en la Constitución Federal, en ningún momento negó o autorizó que la filiación fuera válidamente equivalente a la natividad para efectos de la postulación a gobernador local.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y, se resuelve:

ÚNICO. No existe la contradicción de tesis denunciada.

NOTIFÍQUESE; y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Presidente, la Ponente y el Secretario General de Acuerdos Licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE:

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

PONENTE:

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la última de la sentencia
relativa a la **CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016,**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 176/2016

denunciada por Luis Zárate Aragón, Secretario General en Funciones de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Oaxaca. Fallada en sesión del día quince de agosto de dos mil dieciséis, en el sentido siguiente: “**ÚNICO**. No existe la contradicción de tesis denunciada.” **Conste**.