

**EXPEDIENTE: SUP-OP-4/2017**

**OPINIÓN QUE SE EMITE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2017 PROMOVIDA POR EL PARTIDO POLÍTICO ENCUENTRO SOCIAL.**

**OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2017, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

En el escrito de demanda, Hugo Éric Flores Cervantes, quien se ostenta como presidente del Comité Directivo Nacional del partido Encuentro Social<sup>1</sup>, controvierte el **Decreto 1865**, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en materia electoral, así como la **Declaratoria** por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la referida Constitución, que se aprobaron el veinticinco de abril de dos mil diecisiete por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, cuya

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, el promovente.

## **SUP-OP-4/2017**

publicación tuvo lugar al día siguiente en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

### **1. Tema con el que se relacionan los conceptos de invalidez.**

Los conceptos de invalidez se vinculan con el tema relativo al periodo de residencia en el Estado, que prevé la normativa impugnada, como requisito para poder desempeñar un cargo público de elección popular, respecto de las personas que son morelenses por residencia.

### **2. Normas impugnadas.**

#### **Constitución Política del Estado de Morelos.**

*ARTÍCULO 25.- Para ser Diputado propietario o suplente se requiere:*

*I.- Ser morelense por nacimiento o con residencia efectiva de tres años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del estado.*

...

*ARTÍCULO 58.- **Para ser Gobernador se requiere:***

...

*III. Ser morelense por nacimiento **o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección.***

*ARTÍCULO 117.- Los requisitos de elegibilidad para ser Presidente Municipal, Síndico o miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal son:*

*I.- Ser morelense por nacimiento o con residencia efectiva de tres años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del estado; con*

*excepción del Presidente Municipal y Síndico, los cuales deberá tener una residencia efectiva mínima de siete años;*

*II.- Tener veintiún años cumplidos; excepto para los cargos de Presidente Municipal y Síndico, en los cuales la edad mínima será de veinticinco años cumplidos al día de la elección;*

...

### **3. Síntesis de los conceptos de invalidez.**

La parte impugnante aduce, en resumen, lo siguiente:

- El tiempo mínimo de residencia en la Entidad, como requisito para poder desempeñar un cargo público de elección popular, respecto de las personas no nacidas en Morelos, se determinó obteniendo la diferencia de cuando se alcanza la mayoría de edad (dieciocho años) y la edad mínima necesaria para ocupar el cargo, lo cual carece de racionalidad, dado que no existe sustento jurídico, social, científico o político, que permita al menos presumir que la temporalidad establecida en la Constitución del Estado, garantiza eficiencia y eficacia en el desempeño del cargo, más aún que la problemática de la Entidad se puede conocer en menos de doce años, dada la gran información que se conoce a través de los medios de comunicación electrónicos e impresos, las redes sociales, etcétera.

- El artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisito

## **SUP-OP-4/2017**

para ocupar el cargo de titular del Poder Ejecutivo en una Entidad, respecto de quienes no son nativos del Estado correspondiente, tener en él una residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de los comicios, por lo que la norma impugnada deja de observar que el requisito de la residencia ya está determinado en el pacto federal, motivo por el que sobre dicha cuestión no puede haber libertad de configuración legal, a pesar de lo cual la norma controvertida va más allá del precepto constitucional, provocando inseguridad jurídica, ya que la ciudadanía no tiene certeza de cuáles son los requisitos para ocupar dicho cargo.

- La mayoría de las Entidades se ajustan al plazo de cinco años de residencia en el Estado, para las personas no nacidas en éste, como requisito para poder desempeñar el cargo de titular del Poder Ejecutivo en el Estado, y la circunstancia de que algunas Entidades prevean periodos diferentes al establecido en el artículo 116 de la Constitución federal, no significa que no deban ajustarse al plazo de cinco años.

- De la exposición de motivos respecto del artículo 116 de la Constitución federal, no se advierte que el Constituyente haya tenido la intención de dejar a voluntad del legislador ordinario, establecer la temporalidad de residencia en un Estado, para para

poder acceder al cargo de titular del Poder Ejecutivo en una Entidad.

- La norma impugnada viola el derecho humano a ser votado, al incrementar la temporalidad del requisito de residencia para acceder al cargo de titular del Poder Ejecutivo, respecto de quienes no nacieron en el Estado, apartándose de lo previsto al respecto en el artículo 116 de la Constitución federal, y provocando que quienes ahora no cumplan dicho requisito, no puedan ejercer su derecho humano a ser votados.

- El aumento de la temporalidad necesaria para ocupar el cargo de titular del Poder Ejecutivo en la Entidad, provoca limitaciones a la ciudadanía morelense no nacida en el Estado, para que puedan acceder a dicho cargo de elección popular, siendo que por las características del Estado, hay un gran sector de población migrante.

- La norma cuestionada da un trato diferenciado injustificado entre nativos y no nativos de la Entidad, imponiendo un requisito de tiempo de residencia en el Estado, que es más del doble que el previsto en la Constitución federal, que es excesivo, y rompe con los principios de universalidad del sufragio, de igualdad y no discriminación, en virtud de que sólo un grupo limitado de

## **SUP-OP-4/2017**

personas podrá postularse al cargo de Gobernador o Gobernadora.

- El Alto Tribunal ha establecido que resulta inconstitucional la imposición de requisitos de temporalidad de residencia excesivos e injustificados.

### **4. Opinión.**

Los conceptos de invalidez se vinculan con el tema relativo al periodo de residencia en el Estado, que prevé la norma impugnada, como requisito para poder ser Titular del Poder Ejecutivo en la Entidad, respecto de las personas morelenses por residencia, ya que a pesar que el impugnante reclama los artículos 25, fracción I, 58, fracción III y 117 fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado de Morelos, sus motivos de inconformidad se dirigen a cuestionar, fundamentalmente, la temporalidad necesaria para ocupar dicho cargo, respecto de quienes son morelenses por residencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó un caso con una problemática similar.

En efecto, el Alto Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada con la clave 74/2008, en la que se impugnó una disposición de la Constitución

Política del Estado de Quintana Roo, porque se cuestionó el tiempo de residencia exigido para ser titular del Poder Ejecutivo en la Entidad, para quienes no nacieron en el Estado.

En aquél asunto, la normativa impugnada preveía una temporalidad para quienes no nacieron en el Estado, pero eran hijos o hijas de padre o madre que sí nacieron en la Entidad, y otra para quienes no cumplían con este último requisito; mientras que en la especie, formalmente exige un tiempo de vecindad en el Estado, sólo a los morelenses por residencia.

Al decidir la mencionada acción de inconstitucionalidad, referente a dicha temática, ese Alto Tribunal determinó, fundamentalmente, que:

- Conforme al numeral 35, fracción II, de la Constitución federal, las Legislaturas locales pueden establecer las condiciones o requisitos para ocupar cargos de elección popular, que sean inherentes a la persona, entre ellos, la residencia, respecto de la cual el artículo 116 establece, en principio, una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios que, armonizado con el citado artículo 35, fracción II, constitucional, lleva a concluir que cuando la Legislatura de un Estado fije una residencia mayor a esos cinco años,

## **SUP-OP-4/2017**

debe hacerlo en forma razonable, permitiendo el ejercicio más efectivo y amplio del derecho, que no genere una discriminación que impida el acceso de las personas que cubran los demás requisitos, para postularse al cargo en cuestión.

- Cuando el artículo 116, fracción I, dispone que sólo podrá ser Titular del Ejecutivo de un Estado, quien tenga la ciudadanía mexicana por nacimiento, o con residencia no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, debe interpretarse en forma tal que su regulación permita un mayor ejercicio del derecho político a ser votado, en el caso, para el cargo de Gobernador o Gobernadora de un Estado.

- Las Legislaturas Estatales, al fijar los requisitos que debe satisfacer quien se postule a dicho cargo, de acuerdo a sus particularidades y necesidades, deben hacerlo de manera que no se impida en realidad u obstaculice, en gran medida, el ejercicio de dicho derecho político, máxime cuando la propia Norma Fundamental ha establecido una residencia no menor de cinco años que, al establecer ese tiempo se entiende que, de principio, satisface la finalidad que se persigue con la exigencia de una residencia a quienes no sean nativos de la entidad, que fue que quien se postule y no sea nativo de la

Entidad, tenga un conocimiento e identificación o arraigo con el Estado.

- Aun cuando cada Entidad federativa presenta sus propias particularidades (territorio, población, migración, etcétera) y necesidades, ello no justifica que la exigencia de la residencia para quienes no son nativos de la entidad, sea modulada en forma desproporcionada a lo dispuesto en la Constitución Federal.

Derivado de dicha ejecutoria, se emitieron las jurisprudencias cuyo rubro enseguida se indica.

- 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<sup>2</sup>.

- 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

---

<sup>2</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 1630.

## **SUP-OP-4/2017**

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<sup>3</sup>.

Ahora bien, este órgano jurisdiccional, en diversos precedentes<sup>4</sup>, ha estimado innecesario formular opinión respecto de tópicos que ya hubieran sido examinados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, como se vio, el presente asunto no es igual al precedente, por lo que se estima procedente emitir opinión.

Efectivamente, en aquél caso, la normativa impugnada preveía una temporalidad para quienes no nacieron en el Estado, pero eran hijos o hijas de padre o madre que sí nacieron en la Entidad, y otra para quienes no cumplían con este último requisito; mientras que en la especie, formalmente exige un tiempo de vecindad en el Estado, sólo a los morelenses por residencia.

Por tanto, se estima procedente emitir opinión, para lo cual se seguirán los parámetros establecidos por el Alto Tribunal en el referido precedente, por resultar

---

<sup>3</sup> Se puede ver en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 1631.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en la SUP-OP-2/2017.

vinculante el criterio que entonces se siguió, si bien se refirió a la legislación de otra Entidad federativa.

El tema central de la acción de inconstitucionalidad respecto de la cual se emite la presente opinión, lo constituye dilucidar si el texto del artículo 58, fracción III, de la Constitución del Estado de Morelos, al establecer una vecindad habitual efectiva en el Estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección, como requisito para ser Gobernador o Gobernadora del Estado, para quienes son morelenses por residencia, contraviene la Constitución Federal.

En principio, es menester establecer la diferencia entre morelenses por nacimiento y por residencia; al respecto, la Constitución Política de Morelos, prevé lo siguiente:

#### **Constitución Política de Morelos**

ARTÍCULO 9.- Los morelenses lo son por nacimiento y por residencia; ambos gozarán de los mismos derechos y obligaciones, en los términos que señale la presente Constitución y las leyes reglamentarias.

ARTÍCULO 10.- Son morelenses por nacimiento:

I.- Los nacidos dentro del territorio del Estado;

II.- Los mexicanos nacidos fuera del territorio estatal, hijos de padre o madre morelenses por nacimiento, y que tengan más de cinco años de vecindad en el Estado.

La adopción no producirá efectos en esta materia.

ARTÍCULO 11.- Son morelenses por residencia los originarios de otras entidades federativas que tengan residencia habitual en el Estado por más de cinco años, y que además, durante ese tiempo, hayan desarrollado su vida

## **SUP-OP-4/2017**

productiva y social en la entidad; salvo los que por cualquier circunstancia hayan manifestado a la autoridad municipal su deseo de conservar su calidad de origen.

De lo reproducido se advierte que la Constitución local determina que las y los morelenses lo son por nacimiento y por residencia.

Son morelenses por nacimiento:

I. Quienes nacieron dentro del territorio del Estado.

II. Quienes nacieron fuera del territorio estatal, pero su padre o madre son morelenses por nacimiento, y que tengan más de cinco años de vecindad en el Estado.

Son morelenses por residencia, las y los originarios de otras Entidades federativas, que tengan residencia habitual en el Estado por más de cinco años, y que además, durante ese tiempo, hayan desarrollado su vida productiva y social en la entidad, salvo quienes por cualquier circunstancia hayan manifestado a la autoridad municipal su deseo de conservar su calidad de origen.

Al relacionar la norma impugnada, con lo que se entiende por morelense por nacimiento y por residencia, se puede concluir que para ser Gobernador o Gobernadora del Estado de Morelos, respecto del tema relativo a la residencia en la Entidad, se encuentran

## **SUP-OP-4/2017**

diferentes supuestos, respecto de los cuales se prevén diversos requisitos, a saber:

**a)** Un primer supuesto, respecto de quienes son morelenses por nacimiento, que incluye tanto a quienes nacieron en el Estado, o que lo hicieron fuera, pero su padre o su madre nacieron en el Estado de Morelos, y que tengan más de cinco años de vecindad en la Entidad.

En este caso, quienes nacieron en el Estado de Morelos, no requieren tiempo de residencia en la Entidad para ocupar el cargo.

Quienes nacieron fuera de dicha Entidad, pero su padre o su madre nacieron en el Estado de Morelos, sólo requieren más de cinco años de vecindad en la Entidad, que es la temporalidad que se exige ser morelense por nacimiento.

**b)** El segundo supuesto, tocante a quienes son morelenses por residencia, esto es, las personas que, entre otros requisitos, son originarias de otra Entidad, y que ninguno de sus ascendientes directos nacieron en Morelos.

En este supuesto, se requiere una residencia habitual efectiva en el Estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección.

## **SUP-OP-4/2017**

Precisado lo anterior, al contrastar las limitaciones que se establecen en el precepto impugnado, respecto de las personas que son morelenses por residencia, que es la materia de la impugnación con el contenido del artículo 116, fracción I, de la Constitución federal, es factible advertir que el Congreso del Estado de Morelos introdujo algunas distinciones y restricciones de derechos, respecto de dichas personas.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que a pesar de que el artículo 58, fracción III, de la Constitución de Morelos formalmente parece sólo referirse a morelenses por nacimiento o por residencia, en realidad, conforme a lo expuesto, se pueden distinguir entre tres situaciones:

1. Las relativas a las personas que son nativas de la Entidad.
2. Las relacionadas con personas que nacieron fuera del Morelos, pero su padre o madre nacieron en ese Estado.
3. Las concernientes a personas que no nacieron en el Estado de Morelos, y tampoco su padre o madre lo hicieron.

## **SUP-OP-4/2017**

Tocante a la residencia como requisito para ser Gobernador o Gobernadora del Estado, la normativa no la

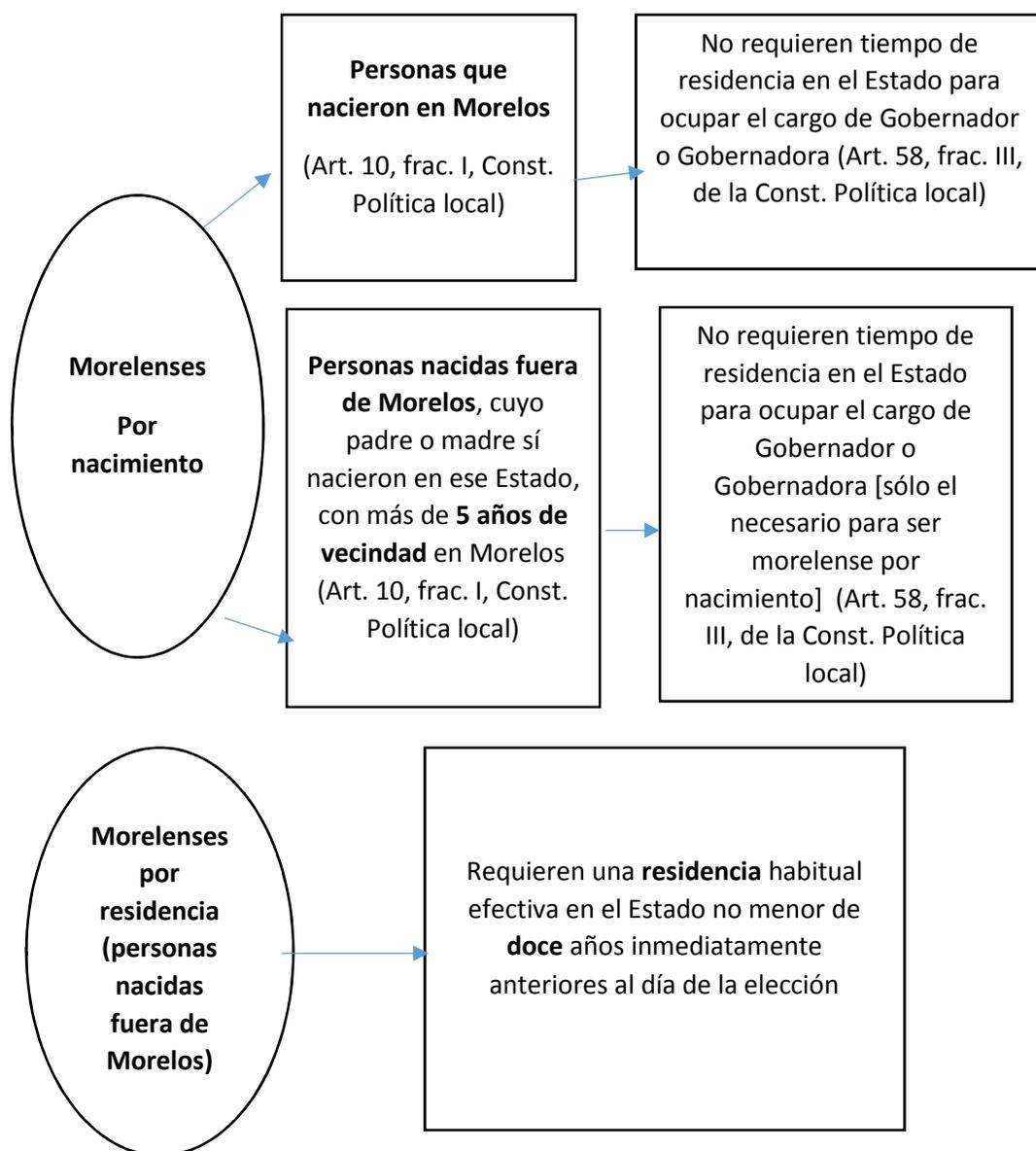
exige respecto de las personas morelenses que nacieron en la Entidad.

Empero, para las que nacieron fuera de Morelos, condiciona, en cada caso, un tiempo de residencia diferente.

Así, quienes nacieron fuera de dicha Entidad, pero su padre o su madre nacieron en el Estado de Morelos (que la Constitución local también los considera morelenses por nacimiento), sólo requieren más de cinco años de vecindad en la Entidad, que es tiempo que se requiere para ser morelense por nacimiento.

Por su parte, las o los nacidos fuera del Estado, y que ninguno de sus ascendientes directos nacieron en Morelos (que la Constitución local los considera morelenses por residencia), se requiere una residencia habitual efectiva en el Estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Lo anterior puede verse gráficamente de la siguiente forma:



Con base en lo expuesto, se considera que la norma cuestionada sí resulta inconstitucional, ya que, en sí

## **SUP-OP-4/2017**

misma, establece una restricción irrazonable y, además, crea una distinción entre las personas nacidas fuera del Estado de Morelos, haciendo una diferenciación entre quienes son descendientes de madre o padre nacidos en dicho Estado y aquellas personas cuyos ascendientes no nacieron en Morelos y, de ahí, exige una residencia distinta para cada grupo, lo que genera una categoría o grupo que la Constitución Federal no contempla, provocando una discriminación de las personas que no nacieron en Morelos y sus ascendientes tampoco lo hicieron, respecto de los que tampoco son nativos, pero su padre o madre sí nacieron en dicho Estado.

Ello, en opinión de esta Sala Superior, implica un trato más benéfico para quienes, sin haber nacido en Morelos, pero su madre o padre sí lo hicieron, únicamente deben contar con una residencia mayor de cinco años, mientras que las y los ciudadanos que no nacieron en Morelos, y su padre o madre tampoco lo hicieron, por ese solo hecho, se les exige una residencia habitual efectiva en el Estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección, lo que en opinión de esta Sala Superior, se considera una distinción que la Constitución federal no hace, y de ahí restringe, en mayor medida, el derecho político a ser votado de cierto grupo de personas.

## **SUP-OP-4/2017**

Asimismo, la Constitución federal parte de un tiempo de residencia en el Estado no menor de cinco años, por lo que la prevista en la norma controvertida, es más del doble de aquella temporalidad, lo que, en opinión de esta Sala Superior constituye una restricción a un derecho que no resulta razonable.

En efecto, cuando la propia Norma Fundamental ha establecido una residencia no menor de cinco años que, prever ese tiempo se entiende que, de principio, satisface la finalidad que se persigue con la exigencia de una residencia a quienes no sean nativos de la entidad, consistente en que tales personas, tengan un conocimiento, identificación o arraigo con el Estado.

Sin embargo, la temporalidad impuesta a los morelenses por residencia, no se considera razonable, en tanto que, el número de años que resulte de la diferencia entre cuando la persona adquiere la ciudadanía (dieciocho años) y la edad mínima requerida para ocupar el cargo (que en caso de Titular del Ejecutivo en la Entidad, es de treinta años), carece de alguna base que sustente que el tiempo así obtenido, permite tal conocimiento o arraigo en el Estado, más aún que bastaría que la edad mínima para ocupar el cargo aumentara o disminuyera, para que el tiempo para adquirir dicho conocimiento o arraigo siguiera la misma suerte, lo que es ilógico.

Lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, provoca una restricción irrazonable, para el ejercicio efectivo del derecho a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, e incluso genera una exclusión arbitraria o caprichosa por razón de residencia, siendo que, como lo ha establecido el Alto Tribunal, no se trata de excluir personas, sino de encontrar aquellas que tengan conocimiento e identidad con una Entidad.

Asimismo, en opinión de esta Sala Superior, se genera un trato discriminatorio a partir de la creación de dos tipos de residencia, que no encuentra justificación o razonabilidad, en virtud de que no se advierte, en forma alguna, razón para que quienes no nacieron en Morelos, pero son hijas o hijos de padre o madre nacidos en la Entidad, se exija una residencia menor (sólo los cinco años necesarios para adquirir la calidad de morelense por nacimiento), que para quienes no tienen esa característica.

Por tanto, a pesar de que el legislador del Estado de Morelos expuso algunas razones para justificar la medida, en opinión de esta Sala Superior, ello es insuficiente para salvar la constitucionalidad de la norma impugnada, ya que no satisface el test de razonabilidad que toda restricción a un derecho fundamental debe satisfacer,

## **SUP-OP-4/2017**

además de que provoca una discriminación no justificada.

Ello es así, en virtud de que, en concepto de esta Sala Superior, la norma impugnada establece, en sí misma, una restricción irrazonable que no tiene sustento en la Constitución federal, al establecer la exigencia de un tiempo no menor de doce años de residencia efectiva, a quienes no nacieron en el Estado, ni sus ascendientes directos tampoco, toda vez que 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.

De conformidad con lo expuesto, esta Sala Superior considera que la disposición cuya invalidez se reclama, resulta contraria la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Conclusión.**

En virtud de lo expuesto, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior, en los términos que han sido señalados, concluyen lo siguiente:

**ÚNICO.** La fracción III, del artículo 58, de la Constitución Política del Estado de Morelos, en la porción normativa

**SUP-OP-4/2017**

que prevé una vecindad habitual efectiva en el Estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección, como requisito para ser Titular del Poder Ejecutivo del Estado, respecto de las personas morelenses por residencia, resulta contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así lo acordaron las Magistradas y Magistrados integrantes de la Sala Superior. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

Ciudad de México, a dos de junio de dos mil diecisiete.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**SUP-OP-4/2017**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**